



TECHNISCHE UNIVERSITÄT  
KAISERSLAUTERN

# KOPS

Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science

Jochen Hils  
Jürgen Wilzewski

*Second Image Reconsidered.  
Die parlamentarische Kontrolle von  
Militärinterventionen der USA  
in den 1990er Jahren*

No. 1  
Januar 2006





TECHNISCHE UNIVERSITÄT  
KAISERSLAUTERN

# KOPS

Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science

Jochen Hils  
Jürgen Wilzewski

*Second Image Reconsidered.  
Die parlamentarische Kontrolle von  
Militärinterventionen der USA  
in den 1990er Jahren*

No. 1  
Januar 2006

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen  
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über [http://  
dnb.ddb.de](http://dnb.ddb.de) abrufbar.

Bibliographic information published by Die Deutsche Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie;  
detailed bibliographic data is available in the Internet at <http://dnb.ddb.de>.

## Kaiserslautern Occasional Paper in Political Science (KOPS)

Wissenschaftliche Schriftenreihe der Politikwissenschaft  
der Technischen Universität Kaiserslautern

Herausgeber: Politikwissenschaft  
Prof. Dr. Jürgen Wilzewski  
Postfach 3049  
Technische Universität Kaiserslautern  
D-67653 Kaiserslautern  
<http://www.uni-kl.de/politik/pubs/kops/>

Satz: David Sirakov, M.A.

Verlag: Technische Universität Kaiserslautern

Druck: Technische Universität Kaiserslautern  
ZBT – Abteilung Foto-Repro-Druck

D-386

© Politikwissenschaft, 2006  
Technische Universität Kaiserslautern  
Pfaffenbergstraße  
67663 Kaiserslautern

Alle Rechte vorbehalten, auch das des auszugsweisen Nachdrucks, der auszugsweisen oder vollständigen  
Wiedergabe (Photographie, Mikroskopie), der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und das der  
Übersetzung.

Als Manuskript gedruckt. Printed in Germany.

ISSN 1861-7018

## Abstract

Im Zusammenhang mit dem Präventivkrieg der Vereinigten Staaten gegen den Irak ist von einem Versagen der parlamentarischen Kontrolle die Rede. Analog zur *Tonkin-Gulf-Resolution* von 1964, mit der das amerikanische Parlament Präsident Lyndon B. Johnson praktisch eine Blankovollmacht für den Vietnamkrieg erteilt hatte, sei der US-Kongress im Oktober 2002 davor zurückgeschreckt, seiner verfassungsrechtlichen Verantwortung, welche ihm vor allem aus dem alleinigen Recht zur Kriegserklärung erwächst, auch nur in Ansätzen nachzukommen. Häufig wird dieses Verhalten auf die Bedrohungslage und das politische Klima nach dem 11. September zurückgeführt. Wie eine kursorische Durchsicht der einschlägigen Literatur zeigt, handelt es sich bei der mangelnden institutionellen Selbstbehauptung des Kongresses im Zusammenhang mit Militäreinsätzen jedoch um kein neues Phänomen: Die Interventionspolitik galt auch schon vor den Terroranschlägen von New York und Washington als ein Politikfeld, in dem es der Legislative allenfalls partiell gelungen ist, die Exekutive nach den Auswüchsen der so genannten imperialen Präsidentschaft wieder stärker zu kontrollieren. Eine Deutung, die in den vergangenen Jahren verstärkt Zulauf erfahren hat, versucht den Ausnahmecharakter der Interventionspolitik mit dem sozialkonstruktivistisch grundierten Konzept einer *Kultur der Unterordnung* zu erklären. Es existiert aber auch eine rationalistisch argumentierende These, wonach politische Kalküle und Zwänge, die aus einem *medial erzeugten Wählerdruck* resultieren, das Parlament veranlassen, sich dem Präsidenten in der militärischen Interventionspolitik unterzuordnen. Die Studie will anhand von zwei Fallbeispielen aus den 1990er Jahren, dem zweiten Golfkrieg und dem Kosovokrieg, klären, welcher Stellenwert diesen beiden Faktoren für die mangelnde institutionelle Selbstbehauptung des Kongresses in der militärischen Interventionspolitik zukommt. Unser Befund deutet darauf hin, dass eine separate, besonders stark ausgeprägte Teilkultur der Unterordnung auf Seiten der Republikaner existiert, die *ceteris paribus* dazu führt, dass sich eine von der *Grand Old Party* kontrollierte Legislative in Fragen, die Krieg und Frieden betreffen, institutionell grundsätzlich weniger stark behaupten kann als ein demokratisch dominierter Kongress.



# Inhalt

1. <i>Second Image – Reversed?</i> Militärinterventionen der USA und Chancen parlamentarischer Kontrolle.....	1
2. Gewaltabgeneigte Demokratien? Medial erzeugter Wählerdruck und die liberale Außenpolitiktheorie.....	14
3. Politischer Zwang zur Unterordnung? Der Kongress und die Golfkrise (1990/1991).....	28
3.1. Vorseilender Gehorsam oder genuiner <i>Policy</i> -Konsens? Der Krisenbeginn.....	32
3.2. Unterordnung infolge öffentlichen Drucks? Der Truppenaufmarsch.....	34
3.3. Selbstbehauptung trotz öffentlichem Druck? Die »Offensivoption«.....	37
3.4. Politischer Zwang zur Unterordnung? Ein Resümee.....	44
4. Genuine Kultur der Unterordnung? Der Kongress und der Kosovokonflikt (1998/1999).....	48
4.1. Vordergründiger <i>Policy</i> -Konsens und vorseilender Gehorsam – der Exekutive: Der Krisenbeginn.....	54
4.2. Unterordnung ohne öffentlichen Druck? Das Oktober-Abkommen.....	56
4.3. Selbstbehauptung ohne öffentlichen Druck? Die Rambouillet-Verhandlungen.....	59
4.4. Genuine Kultur der Unterordnung? Ein Resümee.....	64
5. Unvermeidliche Delegation? Die parlamentarische Kontrolle von US-Militärinterventionen.....	68
Quellen und Literatur.....	78
Abkürzungsverzeichnis.....	92
Zu den Autoren.....	93



# 1. *Second Image – Reversed?* **Militärinterventionen der USA und Chancen parlamentarischer Kontrolle\***

Das Expertenurteil fällt vernichtend aus. Analog zur *Tonkin-Gulf-Resolution*, mit der das amerikanische Parlament Präsident Lyndon B. Johnson praktisch eine Blankovollmacht für den Vietnamkrieg ausgestellt hatte, sei der US-Kongress im Vorfeld des Präventivkriegs gegen den Irak davor zurückgeschreckt, seiner verfassungsrechtlichen Verantwortung, welche ihm vor allem aus dem alleinigen Recht zur Kriegserklärung erwächst, auch nur in Ansätzen nachzukommen:

Congressional debate in 2002 contains some similarities and differences to the Tonkin Gulf resolution. The House passed the Iraq resolution, 296-133, compared to the unanimous House vote in 1964. Yet, the resolutions are virtually identical in transferring to the president the sole decision to go to war and determine its scope and duration. In each case lawmakers chose to trust in the president, not in themselves. Instead of acting as the people's representatives and preserving the republican form of government, they gave the president unchecked power.<sup>1</sup> (Fisher 2003: 405)

Wer glaubt, diese Preisgabe und Vernachlässigung verfassungsmäßiger Vorrechte und Pflichten sei auf die alles umfassende äußere Bedrohung zurückzuführen, der sich die Vereinigten Staaten seit dem 11. September 2001 ausgesetzt sehen (vgl. Kremp/Wilzewski 2003), wird nach einer kursorischen Durchsicht der Literatur schnell eines Besseren belehrt – offenbar war die parlamentarische Kontrolle von US-Militärinterventionen bereits in den 1990er Jahren defizitär.

---

\* Für wertvolle Hinweise und Kommentare danken wir Berthold Rittberger, Peter Rudolf, Katja Rüb, Söhnke Schreyer und David Sirakov. Die redaktionellen Aufgaben haben dankenswerterweise Vanessa Holz, Daniel Kempf und Christel Klemens übernommen.

<sup>1</sup> Vgl. für eine gegenteilige Einschätzung Schreyer (2006).

Nach dem Debakel am Horn von Afrika verfügte der Kongress Ende des Jahres 1993 zwar, dass nach dem 31. März 1994 keinerlei Mittel mehr zur Finanzierung des Militäreinsatzes in Somalia eingesetzt werden dürften. Zuvor hatte es die Legislative aber, so Stephen Weissmans (1995: 6) Urteil, fast ein Jahr lang bewusst vermieden, eine politische Entscheidung zu fällen und das Problem der Exekutive überlassen. Auch im Zusammenhang mit der militärischen Intervention in Haiti ist das US-Parlament im Jahre 1994, so Peter Rudolfs (1999: 308) Resümee, seiner verfassungsrechtlichen Verantwortung ausgewichen (vgl. dazu auch Rudolf 2000: 322f; Fisher 2002: 233-236).

In der Bosnienpolitik war die Legislative anfangs zwar alles andere als inaktiv und trieb den Präsidenten schließlich gar, wie es Rudolf (1999: 326) pointiert formuliert, zur „Flucht in die Führungsrolle“ (vgl. dazu auch Hils 2003a: 435-441). Weitaus weniger entschieden zeigte sich das amerikanische Parlament dann allerdings, als sich der *Chief Executive* Ende des Jahres 1995 anschickte, 20.000 US-Soldaten als Teil der NATO-Friedenstruppe IFOR (*Implementation Force*) zur Durchsetzung des Vertrags von Dayton (Ohio) nach Bosnien zu entsenden. Trotz massiver Widerstände in den Reihen der 1994 neu ins Amt gewählten republikanischen Mehrheiten wurde die Teilnahme der Vereinigten Staaten an der ungeliebten Friedensmission weder gesetzlich verboten noch genehmigt. Stattdessen begnügte sich der Kongress damit, symbolische Resolutionen zu verabschieden und sich sein politisches Stillhalten mit einer Zustimmung des Präsidenten zur Erhöhung des Rüstungsetats entgelten zu lassen – zusätzliche Mittel, von denen das Pentagon (im Rahmen seines Ermessensspielraums, aber ohne ausdrückliche Genehmigung der Legislative) dann wiederum jene zwei Milliarden US-Dollar abzweigte, die für das erste Jahr des Bosnien-Einsatzes aufzubringen waren.<sup>2</sup> „In the end“, so Stephen Weissmans Urteil (1995: 198), „the ‚revolutionary‘ Republican Congress largely backed down.“ Und Ryan Hendrickson (1998: 242) befindet zum Verhalten der Legislative im Kontext der Truppenentsendung unumwunden: „deference remained the norm.“

Kaum schmeichelhafter fällt Hendricksons Urteil im Hinblick auf den Kosovokrieg aus. Im Vorfeld der NATO-Militärintervention habe

---

<sup>2</sup> Hendrickson (1998: 251-255); Banks/Straussman (1999: 203-208); Fisher (2002: 239-243).

der Kongress im Jahre 1998 eine *Sink-or-Swim*-Strategie gegenüber dem Oberbefehlshaber der Streitkräfte verfolgt – er habe Präsident Clinton das volle politische Risiko alleine tragen lassen, ohne selbst Stellung zu beziehen (Hendrickson 2000: 12/13). Nach dem Beginn der Luftangriffe der Allianz, so urteilt Louis Fisher, habe das amerikanische Parlament dann praktisch alle Gesetzesinitiativen im Plenum begraben, die darauf abzielten, seine Mitspracherechte in der andauernden militärischen Auseinandersetzung mit Belgrad zu sichern. Fisher hält dazu fest:

Through these successive tabling motions, the Senate might as well have considered one final motion: „Do we want to exercise our constitutional powers and participate in matters of war?“ Tabled, sixty-three to thirty-seven.<sup>3</sup> (Fisher 2002: 245)

Die kursorische Durchsicht des Entscheidungsprozesses zu Militärinterventionen der Vereinigten Staaten in den 1990er Jahren macht eines deutlich: Die Tendenz des Kongresses, sich dem Präsidenten in der militärischen Interventionspolitik bis hin zur politischen Selbstaufgabe unterzuordnen, kann nicht allein mit Verweis auf äußere Bedrohungslagen (einschließlich einer etwaigen Überhöhung durch den Präsidenten) erklärt werden. Anders formuliert: Eine reine *Second-Image-Reversed*-Erklärung gemäß dem Diktum „War is like the market: it punishes some forms of organization and rewards others“ (Gourevitch 1978: 896) hilft hier nicht weiter.<sup>4</sup> Denn sonst hätte sich in den 1990er Jahren, die im Rückblick als eine Art globale Zwischenkriegsphase zwischen dem

---

<sup>3</sup> Vgl. zum Verhalten des Kongresses während des NATO-Luftkriegs im Detail Hils (2003b: 312-329).

<sup>4</sup> Der Begriff *Second Image* geht auf Kenneth Waltz (1959) zurück. Er benannte drei Hauptfaktoren, die zur Erklärung internationaler Konflikte herangezogen würden: Das menschliche Verhalten (*First Image*), die politisch-institutionellen Strukturen eines Landes (*Second Image*) und die im internationalen System vorherrschende Anarchie (*Third Image*). Jener Ansatz, der den Wirkungszusammenhang mit Blick auf das zweite Bild auf den Kopf stellt und behauptet, dass innerstaatliche Strukturen (auch) das Resultat externer Zwänge sind, wird in Anlehnung an eine Begriffsprägung von Peter Gourevitch als *Second-Image-Reversed*-Ansatz bezeichnet. Dessen Credo lässt sich im Wesentlichen so zusammenfassen: „(I)n using domestic structure as a variable in explaining foreign policy, we must explore the extent to which that structure itself derives from the exigencies of the international system“ (Gourevitch 1978: 882).

Kalten Krieg und dem von der Bush-Administration so titulierten »Krieg gegen den Terror« erscheinen, auch im Bereich der militärischen Interventionspolitik jene scharfe Polarisierung zwischen Präsident und Kongress im Ergebnis stärker bemerkbar machen müssen, die in der Clinton-Ära für praktisch alle anderen Felder der Außen- und Sicherheitspolitik diagnostiziert worden ist.<sup>5</sup>

In der Tat lässt sich argumentieren, dass die Ausgangsbedingungen für eine institutionelle Selbstbehauptung des Kongresses im Bereich der militärischen Interventionspolitik in den 1990er Jahren so günstig waren wie lange nicht mehr (Hendrickson 1998: 241f) – und wie sie es in absehbarer Zeit höchstwahrscheinlich auch nicht mehr sein werden. An erster Stelle ist hier zunächst – *auf der globalen Ebene* – der Wegfall der alles umfassenden äußeren Bedrohung durch die Sowjetunion zu nennen. Sie war von amerikanischen Präsidenten jahrzehntelang dazu benutzt worden, ihren Führungsanspruch in der Formulierung der US-Weltpolitik nicht nur nach außen, sondern auch nach innen zu begründen. Ein weiterer wichtiger Faktor – *auf der (nationalen) institutionellen Ebene* – war der Wahlsieg der Republikaner in den Zwischenwahlen von 1994. Zum einen verstärkte sich damit ein Generationswechsel, der bereits zuvor eingesetzt hatte.<sup>6</sup> Zum anderen wurde dadurch eine scharfe parteipolitische Polarisierung unter den Vorzeichen von *Divided Government* in das Zusammenspiel der Institutionen hineingetragen, die in dem Anfang Februar 1999 gescheiterten Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Clinton ihren Höhepunkt fand. Schließlich wurde der Spielraum der republikanischen Kongressmehrheit, die US-Außenpolitik „nach eigenen ideologischen Neigungen und politischen Kalkülen gegen die Position des Weißen Hauses zu gestalten“ (Wilzewski 2003: 78), – *auf der (nationalen) gesellschaftlichen Ebene* – durch den

---

<sup>5</sup> Vgl. für einen Überblick Hils/Wilzewski (2004: 197-204); Wilzewski (2000); Rudolf/Wilzewski (2000a, 2000b).

<sup>6</sup> 1992 wurden 110 neue Abgeordnete in den 103. Kongress (1993-1994) gewählt – die größte Zahl seit mehr als vierzig Jahren. Diese Tendenz setzte sich 1994 fort: Im 104. Kongress (1995-1996) befanden sich bereits 51 Prozent aller Abgeordneten in ihrer ersten, zweiten oder dritten Amtszeit, was hieß, dass mehr als die Hälfte ihr erstes Mandat in den 1990er Jahren errungen hatte. Im Senat war die Entwicklung zunächst weniger klar ausgeprägt. Im 105. Kongress (1997-1998) lag dann aber auch der Anteil jener Senatoren bereits bei 40 Prozent, die seit sechs oder weniger Jahren im Amt waren (Ornstein/Mann/Malbin 1998: 3-5 u. 19-21, Table 1-6 u. 1-7).

so genannten apathischen Internationalismus (Lindsay 2003, 2000) der amerikanischen Bevölkerung erheblich vergrößert. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts blieben die US-Bürger entgegen anders lautenden Prognosen, die einen erstarkenden Isolationismus vorhergesagt hatten, zwar internationalistisch eingestellt. Allerdings rangierten außenpolitische Themen in ihrem Problembewusstsein in der Regel auf einem der hinteren Plätze. Eine Medienlandschaft, die sich an den Interessen ihres Publikums orientierte und das Auslandsegment in ihrer Berichterstattung entsprechend reduzierte und trivialisierte (Lindsay 2003: 47-49),<sup>7</sup> trug ein Übriges zu dieser Entwicklung bei (vgl. auch Hils 2003b).

In der Summe hieß das für den Präsidenten: Ohne eine alles überragende äußere Bedrohung musste jeder Militäreinsatz fallspezifisch, ohne einen fest etablierten Deutungsrahmen gegenüber einem Kongress gerechtfertigt werden, dessen Mitglieder ihre politisch-institutionelle Sozialisation zunehmend nicht mehr unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts erfahren hatten. Darüber hinaus galt es einen institutionellen Gegenspieler zu überzeugen, dessen republikanische Mehrheit von Anfang an mehr als deutlich gemacht hatte, dass sie die Welt und die globale Rolle der USA fundamental anders sah als der demokratische Präsident.<sup>8</sup> Und die Chancen, dass sich dieser Gegenspieler mit einem Seitenblick auf die öffentliche Meinung zum Einlenken bereit erklärte, waren zusehends geschwunden. Alles in allem geradezu ideale Ausgangsbedingungen für eine institutionelle Selbstbehauptung des Kongresses – sollte man meinen. Dennoch scheint es so, als ob die Legislative im Falle der Kriegsvollmachten ihre Rolle gar nicht in dem Maße behaupten *wollte* wie in anderen Feldern der Außen- und Sicherheitspolitik (Rudolf 2000: 321).

Wie ist diese politikfeldspezifische Abweichung, das Besondere des Entscheidungsprozesses zu US-Militärinterventionen zu erklären? Eine prominente These, die in den vergangenen Jahren verstärkt Anhänger

---

<sup>7</sup> Vgl. zum Zusammenhang zwischen so genannten *Soft News* und isolationistischen Tendenzen in der US-Öffentlichkeit Baum (2004).

<sup>8</sup> Hinsichtlich der militärischen Interventionspolitik bestanden besonders große Differenzen im Bereich von multilateralen Friedensmissionen (Hendrickson 1998: 242-247), die im Zuge des Somalia-Debakels in erheblichen – teilweise überparteilichen – Misskredit geraten waren (Daalder 1997).

gefunden zu haben scheint, setzt bei einer *Second-Image-Reversed*-Überlegung an, wendet diese dann aber in eine sozialkonstruktivistisch grundierte *Second-Image*-Erklärung. Laut Stephen Weissman hat die Erfahrung des Zweiten Weltkriegs, vor allem aber Ost-West-Konflikt, eine Kultur der Unterordnung im Kongress erzeugt, die ihren Entstehungskontext überdauert und sich mithin verselbstständigt habe:

The truth (...) is that Congress – Democrats and Republicans alike – has largely lost its will to co-determine American foreign policy with the president. This is the painful and continuing legacy of fifty years of world war and Cold War (...) Congressional acquiescence in foreign affairs is not the result of a series of individual decisions. It is the product of *a powerful set of internal norms and attitudes, customs and institutions*, a veritable culture of deference. Even the demise of the international threats that first nurtured these habits has not greatly disturbed them.<sup>9</sup>  
(Weissman 1995: 2 u. 3, unsere Hervorh.)

Rudolf macht sich Weissmans Rede von einer Kultur der Unterordnung zwar zu Eigen.<sup>10</sup> Gleichwohl geht sein Erklärungsansatz über Weissmans sozialkonstruktivistisch grundierte Perspektive hinaus. Noch eindeutig innerhalb der normativen Sphäre scheint Rudolfs *erstes* Argument situiert zu sein, wonach in der Legislative kein grundsätzlicher Konsens über die eigene verfassungsmäßige *Rolle* bei Entscheidungen über Militäreinsätze vorhanden ist und ein Teil der Kongressmitglieder die gewachsene *Rollenverteilung* als verfassungsgemäß und weltpolitisch *angemessen* akzeptiert hat (Rudolf 2000: 328). Alle drei kursiv gesetzten Begriffe weisen deutlich auf eine sozialkonstruktivistische Grundierung dieses

---

<sup>9</sup> Weissman diagnostiziert zwar für den ganzen Bereich der Außenpolitik eine Kultur der Unterordnung, entnimmt seine Beispiele aber vor allem der militärischen Interventionspolitik. Darüber hinaus prognostiziert er, dass dieses Verhaltensmuster im Kontext von Militäreinsätzen aller Wahrscheinlichkeit nach am längsten Bestand haben werde (Weissman 1995: 187).

<sup>10</sup> Allerdings bezieht er den Begriff ausschließlich auf die militärische Interventionspolitik und glaubt am Ende des Jahrzehnts zudem im Rückblick „deutliche Anzeichen der Erosion“ (Rudolf 2000: 331) hinsichtlich der Kultur der Unterordnung entdeckt zu haben. Weissman selbst war Mitte der 1990er Jahre dagegen noch zu einem pessimistischen Urteil gekommen: „The new Congress’s weak performance on Bosnia demonstrated that the web of customs promoting deference in foreign policy had survived both the Republican transition and the large influx of new members in the House of Representatives“ (Weissman 1995: 202).

Arguments hin – geht der Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen doch von einem Akteurskonzept aus, das den Menschen als *Homo Sociologicus* oder *Role Player* begreift, der gemäß einer Logik der Angemessenheit und nicht eigennutzmaximierend handelt (Boekle/Rittberger/Wagner 1999: 3).<sup>11</sup>

Das *zweite* Argument, wonach die Loyalität zum Präsidenten der eigenen Partei einer institutionellen Selbstbehauptung des Kongresses entgegensteht, ist theoretisch bereits weniger klar auszudeuten. Denn diese Loyalität kann ebenso einer normativen (z.B. Unterordnung gegenüber dem »eigentlichen« Parteichef als angemessenes Verhalten) wie auch einer zweckrationalen Motivation (etwa der Sorge um die eigenen Wiederwahlchancen) entspringen.<sup>12</sup>

Völlig jenseits der normativen Sphäre scheint das *dritte* Argument angesiedelt zu sein. Demnach befindet sich der Kongress in der Interventionspolitik in einem Dilemma:

Genehmigt er einen Militäreinsatz ausdrücklich in einem frühen Stadium, dann begibt er sich nahezu aller weiteren Einflussmöglichkeiten. Lehnt er den Einsatz ab, gefährdet er möglicherweise den Erfolg einer auf militärische Drohungen gestützten Diplomatie. (Rudolf 2000: 329)

Schließlich verweist Rudolf in einem *vierten* Argument auf ein nach innen gerichtetes Kalkül, das sich ebenfalls als Dilemma darstellen kann.

---

<sup>11</sup> Vgl. für eine kritische Auseinandersetzung mit der Logik der Angemessenheit Sending (2002). Hendricksons Erklärungsansatz weicht nur auf den ersten Blick grundlegend von Weissmans Perspektive ab. Im Zusammenhang mit dem Kosovokrieg vertritt er zwar folgende, offenkundig dem methodologischen Individualismus zuneigende These: „(C)ongress’s deference is not inherently an institutional preference, but rather may center around policy choices of key individuals in leadership positions“ (Hendrickson 2000: 3/4). Damit ist er aber nicht allzu weit von Weissmans Argumentation entfernt, für den Führungspersonlichkeiten der Legislative die entscheidenden »Überträger« der Kultur der Unterordnung bzw. ihre »Normunternehmer« (vgl. dazu Finnemore/Sikkink 1998: 896-899) zu sein scheinen. So begründet er seine geringen Erwartungen hinsichtlich des von ihm so bezeichneten revolutionären 104. Kongresses wie folgt: „Still many of the new party leaders in foreign policy are veterans of the traditional culture“ (Weissman 1995: 192).

<sup>12</sup> Für sich genommen ist Rudolfs zweites Argument nicht besonders überzeugend: Wenn Parteiloyalitäten Unterordnungstendenzen im Kongress verursachen würden, dürften sich eigentlich keine politikfeldspezifischen Differenzen ergeben.

Hier scheint zwar die zweckrationale Motivation auf Seiten der Parlamentarier im Vordergrund zu stehen, ihre Wiederwahlchancen nicht zu gefährden. Gleichwohl kommt dabei auch die normative Dimension in Gestalt der Kultur der Unterordnung wieder zum Vorschein. Der Kongress ist demnach nicht bereit, die politische Verantwortung für das Scheitern einer militärischen Drohpolitik zu übernehmen – auch dann nicht, wenn die US-Öffentlichkeit einem Einsatz *skeptisch* gegenüber steht. Allerdings fällt es Präsidenten laut Rudolf im Allgemeinen auch nicht schwer, selbst eine misstrauische Bevölkerung von einem Militäreinsatz zu überzeugen. So habe Präsident Clinton in den 1990er Jahren „verlässlich auf den ‚rally round the flag‘-Effekt in der amerikanischen Öffentlichkeit bauen“ können (Rudolf 2000: 321/322).

Sollte es vor allem Wählerdruck sein, der den Kongress in der militärischen Interventionspolitik dazu veranlasst, seine Mitspracherechte zurückzustellen und sich dem Präsidenten unterzuordnen,<sup>13</sup> so würde das Wort von einer *Kultur der Unterordnung* hier wenig Sinn machen. Passender wäre es wohl, in diesem Fall von einem politischen *Zwang zur Unterordnung* zu sprechen. Plausible Anhaltspunkte, die diese Deutung stützen, finden sich in der Literatur mehr als genug. Da wäre zunächst einmal der Hinweis Rudolfs zu nennen, wonach der öffentlichen Meinung in der militärischen Interventionspolitik aufgrund politikfeldspezifischer Eigenheiten eine besondere Bedeutung zukommt:

(D)ie öffentliche Meinung ist ein wichtiger Teil, ja wegen der geringen Aktivität potenter, für Wiederwahl und Wahlkampffinanzierung wichtiger Interessengruppen im Bereich der Interventionspolitik sogar der wichtigste Teil des gesellschaftlichen Kontextes für Diskussionen, Koalitionsbildungen und Entscheidungen innerhalb des politischen Systems. (Rudolf 2000: 298/299)

Dass Präsidenten entgegen den Erwartungen der Gründerväter heutzutage im Allgemeinen über weitaus größere Chancen als der Kongress verfügen, die Öffentlichkeit zu mobilisieren, scheint inzwischen geradezu als Selbstverständlichkeit betrachtet zu werden. In seinem Standard-

---

<sup>13</sup> Weissman selbst räumt ein, dass die Kultur der Unterordnung nicht der einzige Faktor ist, der für die mangelnde institutionelle Selbstbehauptung des Kongresses verantwortlich zu machen ist. Seiner Meinung nach ist sie aber der bei weitem wichtigste (Weissman 1995: 31).

werk zu medialen Führungsstrategien hat Samuel Kernell anschaulich dargestellt, welche wirksame politische Waffe die Außendarstellung und Vermarktung der Präsidentschaft sein kann – auch und gerade was den Bereich der militärischen Interventionspolitik angeht.<sup>14</sup>

So war die amerikanische Öffentlichkeit hinsichtlich des von Präsident Ronald Reagan im Herbst 1983 angeordneten Militäreinsatzes in Grenada zunächst geteilter Meinung, was dazu führte, dass auch das Parlament unschlüssig war, welche Haltung es einnehmen sollte. Einige Mitglieder des Kongresses hatten das Vorgehen des Präsidenten zwar zunächst scharf kritisiert. Größtenteils verhielten sich Republikaner und Demokraten jedoch abwartend. Nach Abschluss der Militäraktion wandte sich Reagan in einer Fernsehansprache an die Nation, um sein Handeln zu rechtfertigen. Die Reaktion der Bürger war prompt und aus Sicht des *Chief Executive* sehr positiv. Die Kritiker der Militärintervention in der Legislative hielten es daraufhin für politisch opportun, sich in Schweigen zu hüllen. „Most people“, zitiert Kernell einen namentlich nicht benannten demokratischen Senator, „once they saw the polls come out, went underground“ (Kernell 1986: 148). Eine ähnliche Interpretation, jedoch auf einen anderen Militäreinsatz bezogen, findet sich bei Rudolf. Auch der Kosovokrieg von 1999 scheint demnach eindeutig ein Fall von politischem *Zwang zur Unterordnung* – und nicht ein Fall von *Kultur der Unterordnung* – gewesen zu sein:

Am liebsten hätte die Führung der Republikaner in beiden Häusern des Kongresses Debatten und Abstimmungen gänzlich vermieden. Dieses Ausweichen vor dem Einnehmen einer klaren Position entsprach dem innenpolitischen Kalkül in einer Situation, in der die öffentliche Meinung mehrheitlich eher für die Luftangriffe, die Mehrheit der Partei in beiden Häusern aber gegen die Intervention war. (Rudolf 2000: 325)

Wie eng *Kultur der Unterordnung* und politischer *Zwang zur Unterordnung* andererseits miteinander verwoben sein könnten, zeigen Arbeiten, die den bereits erwähnten *Rally-Round-the-Flag*-Effekt nicht unter Rekurs auf einen von Randbedingungen unabhängigen Patriotismus der US-

---

<sup>14</sup> Vgl. zur Genese der Öffentlichkeitsarbeit des Weißen Hauses, bei der Militärinterventionen offenbar als Katalysator fungierten, Hils (2003b: 131-143, 2002: 75f, 2001: 217f); Hils/Wilzewski (1999: 15-19).

Bevölkerung, sondern medial zu erklären suchen. So vertritt etwa Richard Brody folgende These:

If and when opinion leaders publicly interpret a crisis as a result of policy failure, a rally will not take place. If the elite is silent or openly supportive of the administration's position, the public will respond to the administration's generally positive one-sided view of the events – to the administration's 'spin' – and rally behind the president. A rally will last as long as the president's tacit or explicit support-coalition persists.<sup>15</sup> (Brody 1994: 212)

Aus dieser Perspektive erscheint es so, als ob die *Kultur der Unterordnung* einen Teufelskreis in Gang setzen würde, der in einen politischen *Zwang zur Unterordnung* mündet: Ein tatenloser und schweigsamer, oder aber den Präsidenten rückhaltlos unterstützender Kongress trägt zu einer einseitigen Medienberichterstattung zu Gunsten der Administration bei, was eine pro-interventionistische mediale Mobilisierung der Bevölkerung nach sich zieht, welche wiederum die Legislative politisch unter Druck setzt und ihre bereits vorhandene Tendenz zur institutionellen Unterordnung weiter verstärkt. Das ist anscheinend genau der Zusammenhang, den John Zaller im Vorfeld des zweiten Golfkriegs von 1991 entdeckt zu haben glaubt:

Many members of Congress made similar supporting statements and no member of Congress publicly opposed the initial decision to commit U.S. ground forces to the region. Congressional support for Bush in this phase of the crisis appears to have been politically important. With Congress supporting the president, the media were deprived of oppositional sources, which constrained them to be supportive, which further enhanced public support for Bush. (Zaller 1994: 256)

Wieder eindeutig in die Richtung eines politischen *Zwangs zur Unterordnung* weist dagegen der Befund von Brigitte Nacos. Ihre Untersuchung der Grenada-Berichterstattung der US-Medien im Herbst 1983 legt den Schluss nahe, dass die Öffentlichkeitsarbeit des Weißen Hauses kritische Stimmen aus dem Kongress medial übertönen (Nacos 1990: 181)

---

<sup>15</sup> Vgl. dazu auch Brody (1991: 63-78). Ein guter Überblick zu den Erklärungsansätzen und zum Forschungsstand hinsichtlich des *Rally*-Effekts findet sich bei LoTempio/Eldred (2000: 3-5).

und somit auch bei politischem Widerstand der Legislative einen *Rally*-Effekt in der Bevölkerung auslösen kann.

Welche Bedeutung kommt einem medial erzeugten Wählerdruck für die mangelnde institutionelle Selbstbehauptung des Kongresses im Bereich der militärischen Interventionspolitik nun im Einzelnen zu? Ist ein politischer *Zwang zur Unterordnung* in diesem Zusammenhang der primäre Erklärungsfaktor oder ergänzt er die Perspektive einer genuinen *Kultur der Unterordnung* lediglich? Diese beiden Fragen stehen im Zentrum unserer Studie. Wir gehen ihnen im Rahmen von zwei Fallbeispielen aus den 1990er Jahren nach: dem zweiten Golfkrieg und dem Kosovokrieg. Dabei konzentrieren wir uns auf das Vorfeld der beiden militärischen Interventionen. Im ersten Fall erstreckt sich unser Untersuchungszeitraum vom 2. August 1990, dem Tag des irakischen Überfalls auf Kuwait, bis zum 12. Januar 1991 – jenem Datum, zu dem der gerade erst zusammengetretene 102. Kongress (1991-1992) Präsident George H. W. Bush per Gesetz die Vollmacht erteilte, zur Lösung der Golfkrise militärische Gewalt anzuwenden. Im zweiten Fall reicht die Zeitspanne von der ersten serbischen Großoffensive gegen die KLA (*Kosovo Liberation Army*) am 28. Februar 1998 bis zum 23. März 1999. Der Luftkrieg der NATO gegen Serbien begann einen Tag später.

Die Auswahl dieser beiden Fälle hat drei sich wechselseitig ergänzende Gründe. *Erstens* flankieren beide Militärinterventionen die 1990er Jahre im Sinne einer globalen Zwischenkriegsphase zeitlich. Der zweite Golfkrieg von 1991 ragt in einem gewissen Sinne sogar noch in den Ost-West-Konflikt hinein, zumal sich der Warschauer Pakt und die Sowjetunion erst im Verlauf dieses Jahres selbst auflösten. Umgekehrt ist der Kosovokrieg die letzte große Militärintervention der USA in der Clinton-Ära, deren Ende mit dem Ende 1990er Jahre als globaler Zwischenkriegsphase zusammenfällt – jedenfalls dann, wenn man die ersten acht Monate der Administration von George W. Bush außer acht lässt, in denen keine neuen Einsätze des US-Militärs angeordnet wurden.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Laut jenen Berichten, die Präsident Bush »gemäß« dem Kriegsvollmachtengesetz von 1973 an den Kongress übermittelte, fanden in dieser Zeitspanne nur Fortschreibungen von Missionen aus der Clinton-Ära statt. Die Clinton-Regierung selbst war nach dem Kosovokrieg noch in Ost-Timor, Sierra Leone und im Jemen militärisch aktiv – allerdings auf sehr niedrigem Niveau (vgl. Grimmitt 2004: Appendix 1).

Die zeitliche Flankenposition der beiden Fälle ermöglicht es uns, der Frage nachzugehen, inwieweit die Kultur der Unterordnung – so sie als primärer und eigenständiger Erklärungsfaktor zu betrachten ist – in den 1990er Jahren tatsächlich erodiert ist (so der Befund bei Rudolf 2000: 331). Haben der 105. und 106. Kongress (1997-1998 und 1999-2000) in Phasen, die sich durch einen geringen oder gar keinen medial erzeugten Wählerdruck auszeichneten, deutlich mehr auf ihre Mitspracherechte gepocht als der 101. und 102. Kongress (1989-1990 und 1991-1992)? Sollte die Kultur der Unterordnung als ein Phänomen *sui generis* in den 1990er Jahren erodiert sein, müsste diese Frage eindeutig bejaht werden können.

*Zweitens* sind der zweite Golfkrieg und der Kosovokrieg die bei weitem umfassendsten und Aufsehen erregendsten Einsätze des US-Militärs in den 1990er Jahren. Wenn es zwischen dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem 11. September 2001 Anlässe für die Legislative gab, auf ihr in der Verfassung verbrieftes Mitspracherecht in der militärischen Interventionspolitik zu bestehen, dann wohl in diesen beiden Fällen. Das Aufsehen erregende Moment beider Einsätze, welches sich über längere Vorlaufphasen abzeichnete, stellt zudem sicher, dass auch in ihrem Vorfeld ein Mindestmaß an Medienaufmerksamkeit vorhanden war, was für die Beantwortung unserer Erkenntnis leitenden Fragen eine unerlässliche Voraussetzung ist.

*Drittens* findet man in beiden Fällen Konstellationen parteipolitisch geteilter Herrschaft in den USA vor – und zwar spiegelbildlich vertauschte: Während dem republikanischen Präsidenten George H. W. Bush in der Golfkrise Kongressmehrheiten der Demokraten gegenüberstanden, hatte sich der demokratische Präsident Bill Clinton während des Kosovokonflikts mit einer politischen Situation zu arrangieren, in der die Republikaner beide Kammern der Legislative kontrollierten. Sollte Rudolfs zweites Argument zutreffen, wonach parteipolitische Loyalitäten zum Präsidenten der eigenen Partei institutionelle Unterordnungstendenzen auf Seiten des Kongresses befördern, so müssten diese Tendenzen in beiden Fällen denkbar gering gewesen sein. Mit der Konzentration auf (voll ausgeprägte) *Divided-Government*-Konstellationen lässt sich dieser Faktor folglich weitgehend ausklammern. Darüber hinaus ermöglicht es uns die spiegelbildlich vertauschte parteipolitische Konstellation der Frage nachzugehen, ob sich eine demokratisch dominierte Legislative in Fragen, die Krieg und Frieden betreffen, womög-

lich selbstbewusster verhält als eine republikanisch kontrollierte bzw. umgekehrt. Wir sind uns allerdings nicht nur in diesem Punkt bewusst, dass Schlussfolgerungen, die auf der Untersuchung von zwei empirischen Fällen beruhen, nur bedingt zuverlässig sind. In diesem Sinne verstehen wir unsere Studie mehr als eine erste Plausibilitätsprobe, denn als verallgemeinerungswürdigen Nachweis.

Wir gehen wie folgt vor: Zunächst werden wir den Faktor medial erzeugter Wählerdruck an die liberale Theorie der Internationalen Beziehungen rückbinden und dabei das Konzept der Mediendemokratie einführen. Mit ihm soll begründet werden, warum der US-Kongress im Vergleich zu anderen Parlamenten möglicherweise besonders sensibel auf öffentliche Stimmungen reagiert. In diesem Zusammenhang erörtern wir auch unser methodisches Instrumentarium bzw. unseren konzeptionellen Orientierungsrahmen (Kapitel 2). Daran schließen sich die beiden Fallbeispiele an. Während wir uns mit Blick auf die Golfkrise (Kapitel 3) hauptsächlich auf Sekundärliteratur stützen, greifen wir für den Kosovokonflikt (Kapitel 4) auf eigene Forschungsergebnisse zurück. Abschließend diskutieren wir – von unseren empirischen Befunden ausgehend –, welcher Faktor primär für Unterordnungstendenzen des Kongresses im Bereich der militärischen Interventionspolitik verantwortlich zeichnet: eine genuine *Kultur der Unterordnung* oder ein politischer *Zwang zur Unterordnung* (Kapitel 5). Unser Befund deutet darauf hin, dass eine separate, besonders stark ausgeprägte Teilkultur der Unterordnung auf Seiten der Republikaner existiert, die *ceteris paribus* dazu führt, dass sich eine von der *Grand Old Party* kontrollierte Legislative in Fragen, die Krieg und Frieden betreffen, institutionell grundsätzlich weniger stark behaupten kann als ein demokratisch kontrollierter Kongress.

## 2. Gewaltabgeneigte Demokratien? Medial erzeugter Wählerdruck und die liberale Außenpolitiktheorie

Dass der Faktor (medial erzeugter) Wählerdruck in eine rationalistische Außenpolitiktheorie einzuordnen ist,<sup>17</sup> bedarf keiner detaillierten Erläuterung – deutet dieses Konzept doch an, dass sich politische Akteure aus dem zweckrationalen Motiv der Wiederwahl heraus gegenüber den Mehrheitspräferenzen ihrer Wählerschaft responsiv verhalten. Dieter Fuchs bringt diesen Gedanken kurz und bündig auf den Punkt:

Der Nutzen und damit der Anreiz für eine möglichst angemessene Einschätzung des Wählerwillens und einer entsprechenden Responsivität im eigenen Verhalten beruht im Gewinn der nächsten Wahl.<sup>18</sup> (Fuchs 1998: 170)

Offenkundig ist auch, dass mit der Betonung des Faktors (medial erzeugter) Wählerdruck politischen Willensbildungsprozessen auf der innerstaatlichen oder nationalen Ebene eine besondere Bedeutung für das Außenverhalten eines Staates zugemessen wird. Kurzum: Das Konzept ist allem Anschein nach in eine Außenpolitiktheorie einzuordnen, die nicht nur einem rationalistischen Akteurskonzept verpflichtet ist, sondern auch das Waltz'sche zweite Bild der Welt in den Mittelpunkt rückt. Das lenkt den Blick auf die liberale Theorie – sie ist die umfassendste *Second-Image*-Theorie in den Internationalen Beziehungen, die rationalistisch argumentiert.

Laut Andrew Moravcsik, der sich große Verdienste um die Systematisierung dieser Denkschule erworben hat (Moravcsik 2003, 1997,

---

<sup>17</sup> Ein rationalistisches Akteurskonzept kann ebenso auf einer faktischen Behauptung über die soziale Wirklichkeit wie auf methodologischem Pragmatismus basieren. Im ersten Fall geht man in der Tat davon aus, dass Akteure (zweck)rational handeln. Im zweiten Fall ist man sich zwar bewusst, dass das im Einzelnen so nicht stimmen muss, akzeptiert die Annahme der (Zweck)Rationalität aber als brauchbare Näherung an die Wirklichkeit, mit der man arbeiten kann (vgl. Fearon/Wendt 2002: 53).

<sup>18</sup> Ähnlich die Überlegung bei Gerhards (1994: 96).

1992), basiert die liberale Theorie auf drei Grundannahmen.<sup>19</sup> Ihre Kurzformulierungen lauten wie folgt:

The fundamental actors in international politics are individuals and private groups, who are on the average rational and risk-averse and who organize exchange and collective action to promote differentiated interests under constraints imposed by material scarcity, conflicting values, and variations in societal influence. (Moravcsik 1997: 516)

States (or other political institutions) represent some subset of domestic society, on the basis of whose interests state officials define state preferences and act purposively in world politics. (Moravcsik 1997: 518)

The configuration of interdependent state preferences determines state behavior. (Moravcsik 1997: 520)

Die dritte Grundannahme ist hier nicht weiter von Belang. Für unsere eingangs gestellten Fragen sind vor allem die Aussagen zur liberalen Außenpolitiktheorie und weniger die Überlegungen zu zwischenstaatlichen Interaktionszusammenhängen von Interesse.

Bereits Moravcsiks Erläuterungen zur ersten Grundannahme machen deutlich, dass seine Konzeption einer rigiden und kompromisslosen „bottom-up view of politics“ (Moravcsik 1997: 517) verpflichtet ist. Demnach definieren Individuen und gesellschaftliche Gruppen nicht nur ihre *Interessen* unabhängig von politischen Prozessen. Vielmehr werden auch ihre *Anforderungen* als analytisch vorgängig gegenüber politischen Prozessen behandelt (Moravcsik 1997: 517, 1992: 7). Gleiches gilt für die *Präferenzen* der zentralen Akteure, die als Bindeglied zwischen den beiden zuvor genannten analytischen Begrifflichkeiten verstanden

---

<sup>19</sup> Paradigmatisch für die Situation vor der Veröffentlichung von Moravcsiks konzeptionellen Arbeiten zur liberalen Theorie ist der Befund eines Überblicksbeitrags mit dem Titel „Liberal Theory: Common Threads, Divergent Strands“ aus dem Jahre 1995, der zu dem Schluss kommt, dass sich eine systematische Darstellung der Theorie in keinem namhaften wissenschaftlichen Werk finden ließe (Zacher/Matthew 1995: 107). Vor diesem Hintergrund sieht Moravcsik seinen zentralen Beitrag zur Theoriebildung völlig zu Recht darin, bereits bestehende liberale Hypothesenkomplexe an von ihm erstmals ausformulierte Grundannahmen rückgebunden bzw. bei Unvereinbarkeit aus dem Theoriegebäude ausgegliedert zu haben (Moravcsik 1997: 514f).

werden müssen.<sup>20</sup> Repräsentative Institutionen und Praktiken – Moravcsik (1992: 17) nennt hier Parteien, Wahlsysteme und Verwaltungsapparate – sorgen laut der zweiten Grundannahme dann dafür, dass eine bestimmte Teilmenge dieser (vollständig) autonomen Anforderungen ausgewählt und in das politische System transferiert wird, das auf dieser Basis außenpolitische Präferenzen ausbildet. Mit anderen Worten: Moravcsiks theoretischer Konzeption liegt ein strikt lineares, von »unten nach oben« verlaufendes Stufenmodell zu Grunde, das keine informationellen Rückkopplungsvorgänge zwischen politischem System und Gesellschaft und generell keinen informationellen Input auf der Akteursebene vorsieht. Nicht nur die grundlegenden *Interessen* von Individuen und gesellschaftlichen Gruppen kommen (vollständig) autonom und damit ohne informationellen Input zu Stande, sondern auch ihre *Präferenzen* und *Anforderungen*. Wählerdruck als solcher mag in diesem Modell seinen Platz haben, nicht aber ein *medial erzeugter* Wählerdruck.

Geht man davon aus, dass Akteure grundlegende Interessen besitzen, die sie in Entscheidungssituationen zu Politikpräferenzen konkretisieren (Bienen/Freund/Rittberger 1999: 16), dann ist es nur in einem Fall möglich und sinnvoll, gesellschaftliche Präferenzen und die daraus resultierenden Anforderungen an das politische System als unmittelbare Derivate von zugrunde liegenden Interessen zu begreifen – wenn man das Vorhandensein von *vollständiger* Information unterstellt. Nur dann können Akteure Präferenzen ausbilden, die optimal auf ihre Interessen zugeschnitten sind, nur dann ist es plausibel, *uneingeschränkt* autonome Präferenzbildungsprozesse zu unterstellen. Nun geht aber Moravcsik selbst nicht von einer *substanziellen* Rationalität seiner zentralen Akteure aus, bei der Unsicherheit oder Informationsbeschränkungen nicht berücksichtigt werden müssen (Bienen/Freund/Rittberger 1999: 4). Vielmehr stellt sich für ihn eine Gesellschaft als ein Aggregat von „boundedly rational individuals“ (Moravcsik 1997: 517) dar. Ein solches Rationalitätsverständnis ist allerdings mit theoretisch-konzeptionellen Konsequenzen verbunden:

---

<sup>20</sup> In der älteren konzeptionellen Arbeit Moravcsiks kommt das Postulat der Unabhängigkeit gesellschaftlicher Präferenzen noch klar in der Kurzformulierung der ersten Grundannahme zum Ausdruck: „The fundamental actors in world politics are individuals and privately-constituted groups with autonomous preferences“ (Moravcsik 1992: 2).

(R)ationales Verhalten nach Maßgabe des Prinzips der prozeduralen Rationalität oder *bounded rationality* (ist) dadurch gekennzeichnet, dass ein Akteur unter den ihm subjektiv bekannten Handlungsalternativen und unter den sonstigen Beschränkungen, denen er unterliegt (Unsicherheit etc.), die nutzenmaximierende Alternative auswählt (...) Ebenso müssen die Informationsrestriktionen und Informationsverarbeitungsprozesse des Akteurs bekannt sein wie die Menge der Handlungsalternativen, die aus Sicht des Akteurs zur Verfügung stehen. (Bienen/Freund/Rittberger 1999: 5)

Hier wird deutlich, dass der Faktor Information und der Akteur Medien in Moravcsiks Modell eigentlich einen prominenten Stellenwert einnehmen müssten. Tatsächlich werden sie aber vollständig ignoriert. Das hat weniger mit dem großtheoretischen Anspruch und der Offenheit des Entwurfs,<sup>21</sup> allenfalls etwas mit der Formulierung einer klaren subsystemischen Alternative zum neorealistischen Paradigma,<sup>22</sup> vor allem aber mit einem puristisch vertretenen Pluralismus zu tun.<sup>23</sup> Politisch einflussreiche Interessengruppen, nicht eine möglicherweise medial beeinflussbare öffentliche Meinung stehen im Zentrum von Moravcsiks theoretischer Konzeption. Auch insofern ist sie – vor allem was das Außenverhalten von Demokratien angeht – theoretisch unterspezifiziert (siehe dazu die Kritik bei Hils 2003b: 18-55).

---

<sup>21</sup> Die Konzeption soll keine ausschließliche Außenpolitiktheorie und nicht nur auf Demokratien anwendbar sein (Moravcsik 1997: 515 u. 547).

<sup>22</sup> Wenn Individuen und gesellschaftliche Gruppen als informationell beeinflussbar konzipiert würden, wäre es schwieriger, die für den Neorealismus zentrale Autonomie der politischen Akteure nach innen in Frage zu stellen. Joseph Grieco hat diese »anti-liberale« Annahme des Realismus treffend skizziert: „The second part of the cluster of realist assumptions about the nature of states is that *they have sufficient autonomy from their national societies to recognize and pursue the interests of the nation as a whole, and not just those of particular powerful groups within the community*, and they might actually establish goals and strategies that run counter to the preferences of important parts of society. This is a vitally important assumption for realists, for it enables them to posit the view that decisionmakers respond on behalf of the nation-state as a whole to the opportunities and dangers engendered by the international system” (Grieco 1997: 166, unsere Hervorh.).

<sup>23</sup> Nationale Gesellschaften werden in Moravcsik theoretischer Konzeption praktisch ausschließlich als die Summe von organisierten Einzelinteressen begriffen (vgl. Hils 2003b: 27-29).

An anderer Stelle war die Diskussion hinsichtlich des Stellenwerts von Medien(information) für die liberale Theorie allerdings schon deutlich weiter. Im Rahmen einer Debatte über Kants Theorem und den so genannten demokratischen Frieden bzw. den empirischen Doppelbefund,<sup>24</sup> an der neben Hajo Schmidt (1996) auch Moravcsik (1996) teilnahm, formulierte mit Ernst-Otto Czempiel ein ebenfalls gewichtiger liberaler Theoretiker, der sich im Gegensatz zu Moravcsik jedoch in erster Linie mit dem Außenverhalten von Demokratien auseinandersetzt und die öffentliche Meinung dabei als zentralen Ausdruck einer nationalen Gesellschaft betrachtet (vgl. Hils 2003b: 31-33 u. 54-62):

Ich stimme Schmidt (1996: 108) völlig darin zu, dass sehr viel mehr analytische Aufmerksamkeit den Medien zugewendet werden müsste. Bei der Formierung gesellschaftlicher Bedürfnisse und ihrer Transformation in gesellschaftliche Anforderungen spielen die Medien als Vermittler zwischen Gesellschaft und ihrer internationalen Umwelt eine entscheidende Rolle. Sie ist fast durchweg größer als die der Parlamente, gelegentlich sogar bedeutender als die Definitionskompetenz des Staatsoberhauptes. (Czempiel 1996b: 120)

---

<sup>24</sup> Wie Ulrich Teusch und Martin Kahl (2001: 291) zu Recht betonen, sind die Arbeiten zum Demokratischen Frieden inzwischen so umfangreich bzw. thematisch so differenziert und beziehungsreich, dass es immer schwieriger wird, der Debatte zu folgen. Die Autoren selbst bieten einen guten Überblick (Teusch/Kahl 2001: 291-295). Gleiches gilt für Hasenclever (2002: 83-87). Das Wort vom empirischen Doppelbefund hat Thomas Risse geprägt. Dazu führt er aus: „Demokratien führen (fast) keine Kriege gegeneinander. Allerdings ist dieser ‚demokratische Frieden‘ nur die eine Seite der Medaille. Die andere Seite zeigt, dass sich Demokratien, wenn sie es nicht mit ihresgleichen zu tun haben, in ihrem Konfliktverhalten kaum von autoritären Systemen unterscheiden. Demokratien sind ebenso häufig in kriegerische Konflikte verwickelt wie nicht-demokratische Systeme“ (Risse-Kappen 1994: 159). Sven Chojnacki spricht mit Blick auf die Ergebnisse der heutigen Forschung von einem inzwischen fünffachen Befund. Zu den drei zusätzlichen Teilbefunden hält er fest: „a) unterhalb der Kriegsschwelle ist der Effekt ‚wechselseitiger Demokratie‘ schwächer, wenngleich statistisch immer noch signifikant; b) revolutionäre (gewalthaltige) Regimewechsel und spezifische demokratische Transitionsprozesse bergen ein hohes Risiko der Eskalation zu militärischen Konflikten innerhalb einer Dyade, wobei Regimewandel kurzfristig die Konfliktneigung im internationalen System insgesamt erhöhen kann (...); c) die Zunahme von Demokratien hat (bisher) keinen nennenswerten Einfluss auf die Gewalthaltigkeit des internationalen Systems insgesamt“ (Chojnacki 2004: 75).

Czempiel benennt hier nicht nur die Informationsproblematik mit Blick auf die zentralen Akteure der liberalen Theorie deutlich, sondern räumt gleichzeitig ein interessiertes kommunikatives Eigenleben des (demokratischen) Staates nach innen ausdrücklich ein. Damit repliziert er zwei zentrale Defizite von Moravcsiks Modell nicht: Zum einen findet gesellschaftliche Präferenzbildung offenkundig nicht in einem informationellen Vakuum statt, was auf der theoretischen Ebene heißt, dass zumindest die *Präferenzen* und *Anforderungen* der zentralen Akteure (nicht ihre grundlegenden *Interessen*) als nur bedingt eigenständig konzipiert werden. Zum anderen bricht Czempiel mit der strikten linearen Logik des Modells: Das politische System kann durch (mediale) Deutungsangebote und Informationsvorgaben in den Präferenzbildungsprozess der Gesellschaft eingreifen, was auf der theoretischen Ebene heißt, dass eine informationelle Rückkopplung stattfindet, die mit einem strikten *Bottom-up View of Politics* unvereinbar ist.<sup>25</sup>

Czempiel führte das oben zitierte Argument als eine Art Hilfshypothese ein, mit der begründet werden sollte, warum die heutigen Demokratien – entgegen den Vorhersagen der liberalen Theorie – nach außen nicht dazu bereit sind, auf die Anwendung militärischer Gewalt zu verzichten. Daran sei, so Czempiel, unter anderem die Tatsache schuld, dass ihre Öffentlichkeiten via Massenmedien manipuliert würden.<sup>26</sup>

Die These, wonach Demokratien in ihrem Außenverhalten (tendenziell) gewaltabgeneigt sind, gehört zum altherwürdigen Bestand der liberalen Theorie und lässt sich ideengeschichtlich von Machiavelli über Montesquieu bis zu Kants »Ewigem Frieden« zurückverfolgen (Czempiel 1996a: 80; Wilzewski 1999: 59-63). Moravcsik und Czempiel begründen sie gleichermaßen mit zweckrationalen Kosten-Nutzen-Kalkülen auf Seiten der zentralen Akteure.

Moravcsik ordnet die These zunächst dem republikanischen Liberalismus zu – einer der drei von ihm identifizierten liberalen Teiltheorien oder Hypothesenkomplexe. Die Kernüberlegung lautet hier, dass eine möglichst breite Repräsentation von gesellschaftlichen Anforderungen

---

<sup>25</sup> Zur Integration des Faktors Information und des Akteurs Medien in die liberale Theorie siehe im Detail Hils (2003b: 1-90).

<sup>26</sup> Mit Blick auf die USA nennt Czempiel als Beispiele den Vietnamkrieg und die Intervention in Somalia (Czempiel 1996a: 90, 1996b: 119).

durch ein politisches System die Gewaltneigung nach außen reduziert und die Bereitschaft zur zwischenstaatlichen Kooperation fördert.<sup>27</sup> Denn die in der ersten Grundannahme enthaltene Aussage über die soziale Wirklichkeit, wonach Individuen und gesellschaftlichen Gruppen im Durchschnitt rational und risikoscheu sind, führt zu dem logischen Schluss, dass sie in ihrer überwiegenden Mehrheit eine Politik ablehnen, die ihnen hohe Kosten und Risiken auferlegt. Deshalb geht die liberale Theorie davon aus, dass aggressives Verhalten nach außen bei autoritären und totalitären Staaten am wahrscheinlichsten ist, weil dort privilegierte Individuen und Gruppen Kosten und Risiken leicht auf die übrige, nicht durch das politische System repräsentierte Gesellschaft abwälzen können.<sup>28</sup> Folglich würden Demokratien allenfalls dann Kriege führen können, wenn der zu erwartende Allgemeinnutzen so groß und/oder das zu erwartende Risiko so gering sind, dass eine Mehrheit der (organisierten) Individuen einer Gesellschaft dem Einsatz militärischer Gewalt zustimmt oder ihn zumindest nicht ablehnt. So betont Moravcsik auch, dass Demokratien präventive Kriege gegen sehr schwache Staaten ohne Alliierte unter den Großmächten oder in peripheren Regionen führen könnten, wo die gesetzlichen und politischen Vorbedingungen für Handel und andere nutzbringende transnationale Transaktionen noch nicht in Kraft sind (Moravcsik 1997: 532).

Bei Czempiel ist es ein in Anlehnung an Immanuel Kant konzipierter rational handelnder, individueller Besitzbürger, der – so er nicht dazu gezwungen wird, sich seiner eigenen Haut zu erwehren – aus materiellem Eigeninteresse und aus Sorge um sein leibliches Wohlergehen gewaltabgeneigt ist. Die mediale Manipulation dieses Grundinteresses ist laut Czempiel eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die heutigen Demokratien überhaupt in der Lage sind, jenseits des Verteidigungsfalls Kriege zu führen. Da die tatsächlichen gesellschaftlichen Partizipationschancen (auch und gerade die informationellen) in den heutigen Demokratien nach Czempiels Auffassung nach wie vor äußerst gering sind

---

<sup>27</sup> Bei Czempiel liest sich die wesensverwandte Hypothese so: „Je partizipatorischer ein demokratisches Herrschaftssystem ausgestattet ist, desto geringer sind seine Neigung und seine Fähigkeit zur Gewaltanwendung in die internationale Umwelt“ (Czempiel 1996a: 97).

<sup>28</sup> Die Darlegung des republikanischen Liberalismus findet sich bei Moravcsik (1997: 530-533, 1992: 17-21).

(was sich auch und gerade an den vorhandenen Möglichkeiten zur medialen Manipulation zeige), verdienen diese Länder seiner Meinung nach nicht, als Demokratien bezeichnet zu werden. Damit löst sich dann auch das Rätsel ihrer weiterhin vorhandenen Neigung zur Anwendung militärischer Gewalt nach außen.<sup>29</sup>

Nimmt man Czempiels Argument die normative Schärfe, die auch in dem emotional besetzten Begriff der *Manipulation* klar zum Ausdruck kommt, so kann man zumindest für so genannte Mediendemokratien, als deren Prototyp die USA gelten, in der Tat zu dem Schluss gelangen, dass eine mediale *Mobilisierung* oder *Beeinflussung* des Volkswillens eine entscheidende Voraussetzung für deren »Kriegsfähigkeit« sein könnte.<sup>30</sup>

Im Kern besagt das hinter dem Schlagwort der Mediendemokratie stehende Konzept,<sup>31</sup> dass mit einem Bedeutungsverlust der politischen Parteien (der als das erste und entscheidende Strukturmerkmal der Mediendemokratie gilt) ein Wandel des Kommunikationsverhaltens der politischen Akteure eingesetzt hat. Mit zunehmend fragilen Mehrheiten in der Bevölkerung und im politischen System konfrontiert, hätten sie sukzessive Kommunikationsressourcen aufgebaut und ausgebaut sowie professionalisiert (was als das zweite Strukturmerkmal der Mediendemokratie angesehen wird), um Mehrheiten durch politische Öffentlichkeitsarbeit immer wieder aufs Neue herstellen zu können. Die gestiegene Bedeutung der politischen PR spiegelt sich demnach auch darin wi-

---

<sup>29</sup> Czempiels Standpunkt kollidiert mit den Befunden der Demokratieforschung, welche die Qualität der US-Demokratie nie radikal in Frage gestellt hat. Allenfalls kann hier für bestimmte historische Abschnitte von einer so genannten defekten Demokratie die Rede sein. Vgl. dazu und den gängigen Kriterien zur Bestimmung der Demokratie und ihrer Qualität Hils (2004: 9-13 u. 22-24), zum Konzept der defekten Demokratie Merkel et al. (2003: 65-95) sowie Puhle (2004: 10f), zum gegenwärtigen Zustand der US-Demokratie Hils/Wilzewski (2006); Hudson (2004).

<sup>30</sup> Czempel definiert den Begriff der (medialen) Manipulation nicht. Zu seinen beiden Manipulationsbeispielen stellt er nur fest: „Präsident Johnson überinterpretierte den Tonking-Golf-Zwischenfall, um die amerikanische Gesellschaft dazu zu überreden, in Vietnam Krieg zu führen. CNN konnte Politisches System und Gesellschaft der USA davon überzeugen, dass eine militärische Intervention in Somalia nützlich und hilfreich sein würde“ (Czempel 1996a: 90).

<sup>31</sup> Vgl. zu den folgenden Ausführungen Hils (2004: 13-21, 2003b: 92-157) – dort wird die Genese der amerikanischen Mediendemokratie nachgezeichnet –; Pfetsch (2001, 1998); Jäger (1992).

der, dass die politischen Akteure im Zuge des Bedeutungsverlusts der Parteien eine erhöhte Sensibilität gegenüber der Wechselwählerschaft von morgen in Gestalt der aktuellen öffentlichen Mehrheitsmeinung an den Tag legen. Uneinigkeit herrscht allerdings in der Frage, inwieweit das Konzept der Mediendemokratie einen universalen Gültigkeitsanspruch erheben kann. Die Vereinigten Staaten gelten zwar als Prototyp. Jüngst sind aber Zweifel laut geworden, ob ihnen in diesem Zusammenhang wirklich eine Vorreiterrolle zukommt, zumal der Befund eines Bedeutungsverlusts der politischen Parteien für die parlamentarischen Demokratien Westeuropas alles andere als unumstritten ist.<sup>32</sup>

Der für unseren Untersuchungsgegenstand entscheidende Punkt ist nun, dass ein nachhaltiger Druck der Öffentlichkeit in einer Mediendemokratie ohne Zweifel das Potenzial hat, auf Seiten der politischen Akteure einen politischen *Zwang zur Unterordnung* zu erzeugen und damit die horizontale Gewaltenkontrolle vorübergehend außer Kraft zu setzen. Das gilt vor allem für die militärische Interventionspolitik der amerikanischen Mediendemokratie – einem Politikfeld, in dem, wie eingangs unter Rekurs auf Rudolf (2000: 298/299) betont, die öffentliche Meinung so gut wie konkurrenzlos die zentrale gesellschaftliche Bezugsgröße für das politische System darstellt.

Es ist zu Recht festgestellt worden, dass US-Politiker als Prototypen des unabhängigen politischen Unternehmers (vgl. Borchert/Copeland 1999) heutzutage praktisch auf sich allein gestellt einen permanenten Wahlmarathon bestreiten (King 1997; Kernell 1986: 23-25). Die im internationalen Vergleich einmalige elektorale Verwundbarkeit von US-Politikern wird vor allem mit dem ersten Strukturmerkmal der Mediendemokratie, dem Bedeutungsverlust der politischen Parteien, in Verbin-

---

<sup>32</sup> Der Vollständigkeit halber sei hier angemerkt, dass es auch in der US-Parteienforschung einen (vordergründigen) Streit zwischen so genannten „declinists“ und „revivalists“ (Appleton/Ward 1995: 113) um die Frage eines Bedeutungsverlusts der amerikanischen Parteien gibt (vgl. dazu Hils 2003b: 92-117). Vordergründig deshalb, weil die *Declinists* den Zustand der US-Parteien in der Regel am so genannten *Responsible-Party*-Modell messen, während die *Revivalists* häufig einer politikökonomischen Perspektive zuneigen und die Regierungs(bildungs)funktion der US-Parteien deshalb bereits darin erfüllt sehen, dass die Demokraten und Republikaner erfolgreich nahezu alle wählbaren Ämter auf Bundesebene mit ihren Vertretern besetzen können und ihnen ihre Parteioorganisationen dabei hilfreich zur Seite stehen.

derung gebracht (King 1997: 9-12; Kernell 1986: 23f). Dessen Wurzeln lassen sich in die so genannte *Progressive Era*, also bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts zurückverfolgen (vgl. Hils 2003b: 92-130). Populistische Tendenzen, die in den USA von Anfang an vorhanden waren, haben nach Ansicht mancher Beobachter inzwischen zu einer quasi-plebiszitären Unterhöhung des mehrheitsfeindlichen gewaltenteiligen Regierungssystems geführt, das durch die Verfassung von 1787 institutionalisiert wurde. Vor diesem Hintergrund ist von einer zu hohen Responsivität des politischen Systems gegenüber den Ansprüchen seiner Bürger, von „demosclerosis“ und einer „hyperdemocracy“ die Rede (vgl. Fuchs 1998: 176; King 1997: 9 u. 21), in welcher der Volkswille vergöttlicht worden sei (Haskell 2001: 14).

Mitunter findet sich allerdings auch die entgegengesetzte Diagnose, wonach das in der US-Verfassung verankerte Prinzip der institutionellen Gewaltenteilung und funktionalen Gewaltenverschränkung (*Checks and Balances*) einer »Minderheitstyannei« Vorschub leistet (Hudson 2004: 52). Die Gründerväter hätten ein nahezu unüberwindbares System von institutionellen Vetopositionen geschaffen, das strategisch gut positionierte und/oder gut organisierte Partikularinteressen strukturell bevorzuge und deshalb nur in Ausnahmesituationen die Mehrheitspräferenzen der Bürger in Politik umsetze.

Beide Perspektiven, die der Hyperdemokratie und die der »Minderheitstyannei«, ergänzen sich wechselseitig: Ohne ein nachhaltiges Interesse der Öffentlichkeit, das hat vor allem der apathische Internationalismus der US-Bürger in den 1990er Jahren mehr als deutlich gemacht,<sup>33</sup> sind gut positionierte und/oder gut organisierte Einzelinteressen nach wie vor in der Lage, den politischen Entscheidungsprozess zu ihrem Eigennutz zu blockieren oder gar zu gestalten – ohne eine Mehrheit des Volkes auf ihrer Seite haben zu müssen.<sup>34</sup> Umgekehrt können Zustimmungsraten von mehr als 80 Prozent, wie sie Präsident George W. Bush nach dem 11. September zuteil wurden (Jones 2002), offensichtlich

---

<sup>33</sup> Vgl. zum (vorläufigen) Ende des apathischen Internationalismus nach den Terroranschlägen von New York und Washington Wilzewski (2003: 70-77).

<sup>34</sup> Vgl. zum Zusammenhang zwischen apathischem Internationalismus und »Minderheitstyannei« in der US-Außenpolitik der 1990er Jahre Hils/Wilzewski (2004: 203); Krell (2003: 37-39); Hils (2003a: 435-449).

zumindes kurzfristig und in einzelnen Politikfeldern einen faktischen Ausfall der von der Verfassung institutionalisierten legislativen Opposition verursachen (Medick-Krakau/Robel/Brand 2004: 106, 112 u. 122).<sup>35</sup> Bricht das Interesse und/oder die Unterstützung der Öffentlichkeit weg, so zeigen sich allerdings schnell wieder die mehrheitsfeindlichen Tendenzen der Verfassungsstruktur. Insofern ist vollkommen zu Recht festgestellt worden, dass die Medien in den USA heutzutage „einer von wenigen Hebeln“ sind, „mit denen sich politische Unterstützung innerhalb und außerhalb der Regierung aufbauen und erhalten lässt“ (Donsbach 1993: 236).

Ob oder inwieweit die Betätigung dieses Hebels für die mangelnde institutionelle Selbstbehauptung des Kongresses in der militärischen Interventionspolitik verantwortlich zeichnet, soll in den folgenden beiden Kapiteln anhand unserer beiden Fallbeispiele untersucht werden. Unser Vorgehensweise ist dabei vergleichsweise einfach: Zunächst prüfen wir den Untersuchungszeitraum darauf, ob ein medial erzeugter Wählerdruck vorhanden war. Dann setzen wir das öffentliche Stimmungsbild in Bezug zum Verhalten des Kongresses. Da die öffentliche Meinung im Vorfeld des Golfkriegs größeren Schwankungen unterlag, gehen wir im ersten Fall in dieser Hinsicht sequentiell vor. Dagegen gibt uns das praktisch konstante Meinungsbild im Vorfeld des Kosovokriegs – eine mehr oder minder durchgängige Gleichgültigkeit gegenüber dem Konflikt gepaart mit einer konstanten Skepsis gegenüber einem militärischen Kampfeinsatz – die Möglichkeit, die öffentliche Meinung vom gewaltsamen Ausbruch des Kosovokonflikts bis zum Beginn des Luftkriegs der NATO am Beginn von Kapitel 4 *in toto* zu skizzieren.

Als signifikanten Wählerdruck betrachten wir mit Thomas Graham (1994: 197, Table 2) eine Mehrheitsmeinung, die mindestens zwischen 69 und 60 Prozent angesiedelt ist (*Consensus Opinion*)<sup>36</sup> und *gleichzeitig* – damit gehen wir mit über Grahams Instrumentarium hinaus – eine hin-

---

<sup>35</sup> Folgt man Thomas Graham, dann genügt eine Mehrheitsmeinung von mehr als 79 Prozent (*Nearly Unanimous Opinion*), um einen praktisch automatischen Einfluss des Demos innerhalb des politischen Systems zu gewährleisten (Graham 1994: 197, Table 9-2).

<sup>36</sup> Laut Graham (1994, Table 9-2) ist der politische Einfluss einer öffentlichen Mehrheitsmeinung, die sich zwischen 59 und 50 Prozent bewegt (*Majority Opinion*), bereits problematisch.

reichende Intensität aufweist. Bei diesem zweiten Kriterium orientieren wir uns an den Überlegungen von James Lindsay (2003, 2000) (mehr zu Grahams und Lindsays Überlegungen im folgenden Kapitel). Als Indikator für den Intensitätsfaktor, für den Lindsay keine Operationalisierung anbietet, ziehen wir die Aufmerksamkeit gegenüber dem jeweiligen Konflikt bzw. gegenüber der entsprechenden Medienberichterstattung heran. Der Einfachheit halber orientieren wir uns auch hier an einem Schwellenwert von 60 Prozent und gehen von einer gleichen Gewichtung der beiden Faktoren aus. In der Summe heißt das: Ein signifikanter pro-interventionistischer Wählerdruck ist dann gegeben, wenn sich in einer Umfrage mindestens 60 Prozent der Befragten für einen Militäreinsatz aussprechen und mindestens ebenso viele der Befragten ein sehr großes oder zumindest großes Interesse am jeweiligen Konflikt bzw. der entsprechenden Medienberichterstattung bekunden.

Aus diesen Überlegungen lassen sich zwei einfache komplementäre Hypothesen ableiten, die uns als konzeptioneller Orientierungsrahmen dienen (in einem strengen Sinne überprüft werden die beiden Hypothesen im Folgenden nicht):

Hypothese 1: Je mehr eine pro-interventionistische öffentliche Meinung die doppelte 60-Prozent-Schwelle *überschreitet*, desto stärker sind die institutionellen *Unterordnungstendenzen* auf Seiten des Kongresses.

Hypothese 2: Je mehr eine pro-interventionistische öffentliche Meinung die doppelte 60-Prozent-Schwelle *unterschreitet*, desto stärker ist der institutionelle *Selbstbehauptungswille* des Kongresses.

Im Falle einer eindeutigen *Falsifizierung von Hypothese 1* würde unsere ganze Herangehensweise an das Thema ins Wanken geraten. Eine eindeutige Falsifizierung von Hypothese 1 würde nämlich bedeuten, dass der Kongress selbst bei einem signifikanten pro-interventionistischen Wählerdruck immer noch bereit ist, auf seine Mitspracherechte in der militärischen Interventionspolitik zu pochen. Von politikfeldspezifischen Unterordnungstendenzen auf Seiten der Legislative – der Ausgangspunkt unserer Überlegungen – könnte mithin kaum die Rede sein. Medial erzeugter Wählerdruck *und* genuine Kultur der Unterordnung wären damit gleichermaßen ungeeignet, das (selbstbewusste) Verhalten

des Kongresses zu erklären.<sup>37</sup> Auch der Fall einer eindeutigen *Verifizierung von Hypothese 1* ist nicht ganz unproblematisch: Jenseits der doppelten 60-Prozent-Schwelle könnte sich hinter Unterordnungstendenzen auf Seiten des Kongresses nämlich nicht nur ein medial erzeugter Wählerdruck, sondern auch eine genuine Kultur der Unterordnung verbergen (die natürlich auch jenseits der doppelten 60-Prozent-Schwelle institutionelle Unterordnungstendenzen verursacht).

Dagegen weist eine eindeutige *Falsifizierung von Hypothese 2* ganz klar darauf hin, dass ein medial erzeugter Wählerdruck nicht der primäre und ausschließliche Erklärungsfaktor für Unterordnungstendenzen des Kongresses in der militärischen Interventionspolitik sein kann. In diesem Fall müssen andere Erklärungsmöglichkeiten, wie das mögliche Vorhandensein einer genuine Kultur der Unterordnung, überprüft werden.

Hypothese 2 lässt – ebenso wie Hypothese 1 – ein sich veränderndes Verhalten des Kongresses je nach öffentlicher Stimmungslage erwarten. Vor diesem Hintergrund kann auch das oben angesprochene Problem im Zusammenhang mit einer eindeutigen Verifizierung von Hypothese 1 im Kern behoben werden: Variiert das Ausmaß der institutionellen Unterordnung jenseits der doppelten 60-Prozent-Schwelle proportional mit dem Ausmaß des pro-interventionistischen Wählerdrucks spricht einiges dafür, dass dieser Faktor das Verhalten des Kongresses bestimmt. Dagegen wäre für den Fall, dass eine genuine Kultur der Unterordnung als primärer und eigenständiger Erklärungsfaktor das Verhalten der Legislative anleitet, grundsätzlich keine Verhaltensvarianz zu erwarten. Hinsichtlich einer genuine Kultur der Unterordnung muss man von internalisierten und deshalb fest gefügten Verhaltensnormen

---

<sup>37</sup> Es dürfte nach den einhelligen negativen Expertenurteilen, die zu Beginn vorgestellt wurden, kaum überraschen, dass Hypothese 1 lediglich in einer der sechs Sequenzen, in denen wir das Verhalten des Kongresses untersuchen (drei für jeden der beiden Fälle), auch nur in die Nähe einer Falsifizierung gerät: Bei einem kriegsbeifürwortenden Wählerdruck knapp über der 50-Prozent-Marke und einer öffentlichen Aufmerksamkeit gegenüber der Golfkrise in der Größenordnung von ungefähr 90 Prozent (vgl. Tabelle 2 und 1, S. 38 und 30), stimmte zumindest der demokratisch dominierte Senat des 102. Kongresses nur mit einer hauchdünnen Mehrheit von 52 zu 47 Stimmen für die Resolution, mit der Präsident George H. W. Bush am 12. Januar 1991 ermächtigt wurde, militärische Gewalt gegen den Irak einzusetzen (vgl. Kapitel 3.3.).

ausgehen, die ein kontinuierliches Verhaltensmuster auf Seiten der Parlamentarier erzeugen. Zu erwarten ist in diesem Fall eine *durchgängige* Vermeidung von Debatten und (bindenden) Abstimmungen oder aber das (frühzeitige) Einbringen und Verabschieden von Resolutionen, die den Kurs des Präsidenten inhaltlich und verfahrenstechnisch nicht kritisieren und es im Kern ihm überlassen, wie eine militärische Interventionspolitik ausgestaltet werden soll.

Im Fall Kosovo wird nicht nur Hypothese 2 eindeutig falsifiziert. Vielmehr lässt sich auch ein durchgängiges Verhaltensmuster der institutionellen Unterordnung, wie es zuvor beschrieben und definiert wurde, auf Seiten des (republikanisch dominierten) Kongresses feststellen. Dieser Befund würde eindeutig in die Richtung einer genuinen Kultur der Unterordnung deuten – zumal auch alternative Erklärungsmöglichkeiten auszuschneiden scheinen. Allerdings kollidiert der Befund des zweiten Fallbeispiels mit dem Ergebnis des ersten. Wie das folgende Kapitel deutlich machen wird, kann im Zusammenhang mit der Golfkrise von einer Falsifizierung von Hypothese 2 und dem Wirken einer genuinen Kultur der Unterordnung *keine* Rede sein. Im Gegenteil: Trotz einer alternativen bzw. komplementären Erklärungsmöglichkeit, deutet vieles darauf hin, dass das Verhalten der (demokratisch kontrollierten) Legislative in weiten Teilen von der Stimmung der Wählerschaft getragen wurde. Unserer Auffassung nach – die wir im Schlusskapitel detailliert erläutern – gibt es nur eine mögliche Erklärung, um einen Einklang zwischen diesen widersprüchlichen Befunden herzustellen: Es muss unter den Republikanern eine separate, besonders stark ausgeprägte Teilkultur der Unterordnung existieren, die *ceteris paribus* dazu führt, dass sich eine republikanisch kontrollierte Legislative in Fragen, die Krieg und Frieden betreffen, institutionell grundsätzlich weniger stark behaupten kann als ein demokratisch dominierter Kongress.

### 3. Politischer Zwang zur Unterordnung? Der Kongress und die Golfkrise (1990/1991)

Unmittelbar nach dem irakischen Überfall auf Kuwait begann sich ein erheblicher Wählerdruck in den Vereinigten Staaten aufzubauen. Am 4. August 1990, zwei Tage nach der militärischen Besetzung des Ölemirats durch seinen nördlichen Nachbarn, hatte sich in einer Meinungsumfrage zwar noch eine deutliche Mehrheit von 56 Prozent der US-Bürger *gegen* die Entsendung amerikanischer Truppen zur Verteidigung Kuwaits ausgesprochen. Nach einer Fernsehansprache des Präsidenten setzte fünf Tage später aber ein Meinungsumschwung ein: Die Zustimmungsrate für die Amtsführung von George H. W. Bush stieg von 61 auf 73 Prozentpunkte, die Zustimmungsrate für seine Handhabung der Golfkrise auf 83 Prozent, wobei drei Viertel der Bevölkerung nun die Entsendung von Truppen befürworteten (Hinckley 1992: 110). Das sind Werte, die zwischen dem liegen, was Thomas Graham als *Preponderant Opinion* und *Nearly Unanimous Opinion* bezeichnet. Die politischen Konsequenzen dieser beiden Meinungsbildtypen beschreibt er so:

Preponderant level public opinion (70-79 percent) not only 'causes' the political system to act according to its dictates but also deters political opposition from challenging a specific decision. Nearly unanimous opinion (80+ percent) sweeps all political opposition away, dominating the entire political system so that decisions appear to be automatic. (Graham 1994: 196)

Nicht im Blick hat Graham allerdings, dass sich das Ausmaß eines Wählerdrucks nicht nur nach der Geschlossenheit einer Mehrheitsmeinung bemisst. Entscheidend ist auch ihre Intensität. James Lindsay geht in der Betonung dieses Faktors sogar noch einen Schritt weiter:

What really counts is not how many people line up on each side of an issue but how intensely each side holds its opinions. Politicians know that opposing impassioned voters may mean looking for a new job, so silent majorities get ignored. (Lindsay 2000: 3)

Der von ihm so benannte apathische Internationalismus der US-Bürger in den 1990er Jahren ist für Lindsay die zentrale Erklärung dafür, warum sich etwa der amerikanische Senat am 13. Oktober 1999 mit einem Abstimmungsergebnis von 51 zu 48 gegen die Ratifizierung des umfassenden nuklearen Teststoppvertrags aussprach, obwohl Meinungsumfragen zeigten, dass 80 Prozent der US-Bevölkerung den *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) unterstützten. „Most Americans“, so Lindsay (2000: 4) in einem anschaulichen Bild, „supported the CTBT, but they did not descend on Washington in busloads to save it.“

Die von Lindsay als Beleg für den apathischen Internationalismus angeführten Zahlen lassen darauf schließen, dass dieses Phänomen bei Ausbruch der Golfkrise bereits voll ausgeprägt war: Während im Jahre 1984 auf die Frage, was gegenwärtig das wichtigste Problem der Vereinigten Staaten sei, noch mehr als 20 Prozent der Befragten einen außenpolitischen Gegenstand genannt hatten, waren das – nach einem kontinuierlichen Abwärtstrend – im Jahre 1992 weniger als fünf Prozent. Danach setzte bis zum Jahr 2000 sogar wieder ein leichter Aufwärtstrend ein, der aber die Zehn-Prozent-Marke bis zum Schluss nicht mehr überschritt (Lindsay 2003: 45, Figure 2).

Womöglich lag es an dem enormen Ausmaß der Medienberichterstattung<sup>38</sup> – jedenfalls ist im Vorfeld des Golfkriegs nicht die geringste Spur eines apathischen Internationalismus auf Seiten der amerikanischen Bevölkerung zu entdecken. Im Gegenteil: Nimmt man den Aufmerksamkeitsgrad als Indikator für die Intensität der Präferenzen der Öffentlichkeit, so ist hier ein erstaunlicher Wert von 66 Prozent der US-

---

<sup>38</sup> In ihren halbstündigen Abendnachrichten widmeten die drei großen US-Fernsehsender ABC, CBS und NBC der Golfkrise zwischen dem 2. August und 30. September insgesamt knapp 2.166 Minuten Sendezeit (Cook 1994: 113-115, Table 1a u. 1b). Teilt man diese Zahl zunächst durch die Anzahl der Tage und dann durch die Anzahl der Sender, so erhält man einen Wert von rund zwölf Minuten pro Tag und Sender. Mit anderen Worten: ABC, CBS und NBC reservierten in diesen zwei Monaten im Durchschnitt täglich fast die Hälfte der Sendezeit ihrer Abendnachrichten für die Golfkrise. Vor diesem Hintergrund überrascht es kaum, dass das *Times Mirror Center for the People and the Press* Mitte September zu folgendem Befund kam: „Despite the continuing high level of attention paid to the overall Persian Gulf story, there is some evidence of public fatigue with the *amount* of Gulf coverage (...) This is more a measure of discontent with media ‘overkill’ than with a lack of interest in the story itself“ (TMC 1990b: 1, Hervorh. im Original).

Bürger zu nennen, die laut einer Umfrage des *Times Mirror Center for the People and the Press* (TMC) vom 9. bis 12. August die Berichterstattung zur Golfkrise sehr genau verfolgten. In den Folgemonaten änderte sich an dieser Zahl nur wenig. Bis zum Januar 1991 verfolgten im Schnitt rund neun von zehn Amerikanern die Medienberichterstattung zur Golfkrise durchgängig sehr oder ziemlich genau (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Aufmerksamkeit der US-Bevölkerung gegenüber der Medienberichterstattung zur Golfkrise (1990-1991)

Umfragedatum	sehr genau	ziemlich genau	nicht sehr genau	gar nicht genau
09.-12. August	66%	21%	7%	5%
10.-12. September	63%	26%	7%	4%
04.-07. Oktober	63%	27%	6%	4%
08.-11. November	62%	28%	7%	2%
03.-06. Januar	59%	31%	7%	2%

Die Frage und eine der daraufhin vorgelesenen Kategorien lauteten:

„Now I will read a list of some stories covered by news organizations this past month. As I read each item, tell me if you happened to follow this news story very closely, fairly closely, not too closely, or not at all closely.”

„Iraq’s invasion (*in den späteren Umfragen*: occupation) of Kuwait and the deployment (presence) of U.S. forces to Saudi Arabia (the Persian Gulf)”

Quelle: TMC (1990a: 10, 1990b: 10, 1990d: 11, 1990e: 11, 1990g: 12)

In der offen formulierten Frage, was das wichtigste Nachrichtereignis der vergangenen vier Wochen gewesen sei, nannte in der Umfrage vom 9. bis 12. August darüber hinaus eine Rekordzahl von 85 Prozent der befragten US-Bürger die irakische Besetzung Kuwaits und die Stationierung amerikanischer Soldaten in Saudi-Arabien (TMC 1990a: 1 u. 9).<sup>39</sup> Einen Monat später hatte sich dieser Wert mit 81 Prozent nur wenig verändert (TMC 1990b: 9). Erst Anfang Oktober trat mit 68 Prozent ein merklicher Rückgang ein (TMC 1990d: 10), der sich bis Anfang

<sup>39</sup> „The Iraqi invasion of Kuwait”, vermerkte das TMC (1990f: 4) im Jahresrückblick zum Monat August, „sets a News Interest record when 85% rate it the most important news story.”

November auf sehr niedrigem Niveau fortsetzte (TMC 1990e: 10). Anfang Januar stieg der Wert mit dem näher rückenden Kriegsbeginn dann erneut auf 78 Prozent an (TMC 1990g: 10).

Im August und September ging die absolute Dominanz des Nachrichtenerignisses Golfkrise mit einem kontinuierlich hohen Wählerdruck zu Gunsten des Präsidenten einher: Die Zustimmungsrates zur Amtsführung von George H. W. Bush, die am 9. August auf 73 Prozentpunkte und in der Folge um weitere drei Zähler gestiegen war, zeigte Anfang September mit 68 Prozentpunkten nur geringe Anzeichen einer Normalisierung (TMC 1990c: 3). Gleiches gilt für die Zustimmungsrates zur Handhabung der Golfkrise, die im Vergleich zum Rekordwert vom 9. August lediglich um fünf Zähler, auf 78 Prozentpunkte, gefallen war (Hinckley 1992: 111, Figure 10-1).

Einer Umfrage der CBS und der *New York Times* zufolge hatten sich die US-Bürger bereits im August eine zentrale Deutung des Präsidenten mehrheitlich zu Eigen gemacht: Sie glaubten zu 61 Prozent eine Parallele zwischen der Golfkrise und dem Aufhalten Hitlers erkennen zu können. Zudem stimmten zwei von drei Amerikanern der Aussage zu, die Vereinigten Staaten hätten in der Frage, wer das Öl des Mittleren Ostens kontrollieren solle, eine Mitspracherecht. Nur 30 Prozent waren der Auffassung, dass man sich aus der Golfkrise als einem Streit zwischen arabischen Staaten heraushalten sollte. Zusammenfassend stellen Andrew Kohut und Robert Toth zu diesen Umfragen fest: „As early as August 1990, Americans disagreed with most arguments opposing intervention, and agreed with most reasons for taking a hard line with Saddam Hussein“ (Kohut/Toth 1995: 140).

Die Übernahme der Hitler-Analogie zeigt deutlich, dass der pro-interventionistische Wählerdruck, der sich unmittelbar nach dem irakischen Überfall auf Kuwait in den USA aufzubauen begann, medial erzeugt war. Am 8. August hatte der Präsident den Vergleich zum ersten Mal bemüht. Daraufhin explodierte die Verwendung der Analogie in der *New York Times* und in der *Washington Post* regelrecht (Dorman/Livingston 1994: 71; Shaw/Martin 1993: 53).

Auch über das Fernsehen hatte die Administration offenbar gute Möglichkeiten, ihre Botschaft zu verbreiten. Insgesamt widmeten die drei großen *Networks* ABC, CBS und NBC der Golfkrise in ihren halbstündigen Abendnachrichten zwischen dem 2. August und dem 30. September im Schnitt rund zwölf Minuten pro Tag und Sender. Davon

entfielen 55 Prozent auf Berichte aus dem Inland. Mit 28 Prozent machten Sendungen aus dem Weißen Haus, dem Außenministerium und dem Pentagon mehr als die Hälfte dieser Kategorie aus. Nachrichten aus dem Kongress summierten sich dagegen nur auf zwei Prozent der Sendezeit. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die direkte Kommunikation: Im August und September konnte die Exekutive innerhalb der Abendnachrichten zur Golfkrise fast 35 Prozent aller *Sound Bites* für sich verbuchen,<sup>40</sup> die Demokraten im Kongress dagegen nur rund acht Prozent (vgl. Cook 1994: 113-115 u. 120-122, Table 1 u. 4).

Der Bush-Administration gelang es, die Golfkrise im doppelten Wortsinn zu domestizieren: Zum einen wurden ihre Ansichten weitaus häufiger verbreitet als die ihrer Kritiker – dazu trug die relative Stille aus dem Kongress Entscheidendes bei. Zum anderen behielt die Golfkrise über weite Strecken einen US-amerikanischen Fokus, obwohl an internationalen Stimmen und Ereignissen kein Mangel herrschte (Bennett 1997: 107). Dass die *New York Times* und die *Washington Post* den Deutungsrahmen der Hitler-Analogie anscheinend akzeptierten, kann ebenfalls mit dem Verhalten der Legislative in Verbindung gebracht werden: In der Außenpolitik tendieren die US-Medien dazu, das *Framing* der Exekutive zu übernehmen – allerdings nur dann, wenn überparteilicher Konsens vorherrscht oder Dissens nicht öffentlich artikuliert wird (Paletz 2002: 66).<sup>41</sup>

### 3.1. Vorseilender Gehorsam oder genuiner *Policy*-Konsens? Der Krisenbeginn

In der Tat verhielt sich der Kongress zu Beginn der Golfkrise äußerst zurückhaltend – das gilt auch für den Zeitraum *vor* dem pro-interventionistischen Meinungsumschwung am 9. August. So stellte der Mehrheitsführer der Demokraten im Senat, George Mitchell (Maine), am 8. August fest: „It is important for the nation to unite behind the

---

<sup>40</sup> *Sound Bites* können als im Fernsehen übertragene Entsprechungen eines Zitats definiert werden, die dem Sprecher die Möglichkeit bieten, seinen Standpunkt ohne zusätzliche Vermittlung auf Seiten des Reporters darzulegen (Cook 1994: 112).

<sup>41</sup> Den theoretisch-konzeptionellen Hintergrund für diesen Befund liefert die so genannte *Indexing*-Hypothese. Grundlegend dazu Bennett (1994, 1990); vgl. auch Mermin (1999: 19-23).

President in this time of challenge to American interests“ (zit. nach Brody 1994: 215).<sup>42</sup> Der Präsident hatte an diesem Tag in einer Fernsehansprache seinen Entschluss verkündet, US-Truppen nach Saudi-Arabien zu entsenden – eine Entscheidung, die Bush zufolge vollkommen defensiv motiviert war (Smith 1992: 99). Laut Mitchell hatte der Präsident mehrmals versucht, ihn von seinem Entschluss zu unterrichten, ihn aber nicht erreichen können (Doherty 1990f).<sup>43</sup> Auch Sam Nunn (D-Georgia), Vorsitzender des Streitkräfteausschusses im Senat, war nicht informiert worden, zeigte sich am 9. August aber ebenso einsichtig und kooperativ wie Mitchell: „The president has to be the one to make these decisions, and I think that in this case things have moved so fast that he had to do it“ (zit. nach Doherty 1990f).

Die Äußerungen der beiden führenden Demokraten klingen zwar sehr nach genuiner Kultur der Unterordnung, zumal sich der pro-interventionistische Wählerdruck zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht entfaltet hatte – allenfalls hätte er von den Kongressmitgliedern antizipiert werden können.<sup>44</sup> Allerdings darf auch nicht außer acht gelassen werden, dass zu Beginn der Golfkrise ein genuiner überparteilicher *Policy*-Konsens vorhanden war. „President Bush’s initial response – economic sanctions plus a small deployment of troops –“, stellt Karen Kedrowski (1996: 29) in diesem Zusammenhang völlig zu Recht fest, „enjoyed widespread, bipartisan support.“ So passierte noch am Tag des irakischen Überfalls ein Sanktionsgesetz (H. R. 5431) mit überwältigender Mehrheit das Repräsentantenhaus. Im Senat wurde am gleichen Tag

---

<sup>42</sup> Zwölf Jahre später sollte sich mit Senator Tom Daschle (South Dakota) ein anderer demokratischer Mehrheitsführer im Vorfeld der Verabschiedung der Ermächtigungsrresolution für den von Präsident George W. Bush forcierten Präventivkrieg gegen den Irak praktisch identisch äußern: „It is important for America to speak with one voice at this critical moment“ (zit. nach Fisher 2003: 406).

<sup>43</sup> Die Artikel des *Congressional Quarterly Weekly Report* zur Golfkrise wurden aus dem Internet heruntergeladen. Da für die Jahre 1990 und 1991 nur HTML-Formate ohne Seitenangaben abrufbar waren, können im gesamten Kapitel zur Golfkrise die genauen Seitenzahlen von Zitaten und Verweisen innerhalb dieser (in der Regel kurzen) Artikel nicht angegeben werden.

<sup>44</sup> Folgt man John Lehmann (1992: 69), so sind sich die Mitglieder des Kongresses sehr wohl darüber bewusst, dass der Präsident in außenpolitischen Krisensituationen immer im Vorteil ist, weil er sich via Fernsehen über ihre Köpfe hinweg direkt an das amerikanische Volk wenden kann.

eine nicht-bindende Resolution (S. Res. 318) mit einem Votum von 97 zu Null angenommen, in welcher der Präsident gedrängt wurde, in der Golfkrise sofort diplomatische Wege zu beschreiten. Im Falle eines Scheiterns dieses Ansatzes könne, so die Entschließung, ein multilateraler Militäreinsatz womöglich notwendig sein, um die Stabilität in der Region wiederherzustellen (Doherty 1990a). Zaller fasst die politische Ausgangslage auf Seiten des Kongresses zu Beginn der Golfkrise wohl am besten zusammen, wenn er feststellt: „Iraq’s aggression was perceived in Congress as a real threat to American interests, and there was little political cost to supporting the president, so why not go along, at least for now“ (Zaller 1994: 256).

### 3.2. Unterordnung infolge öffentlichen Drucks? Der Truppenaufmarsch

Für zwei Monate blieben die beiden Resolutionen vom 2. August alles, was der Kongress als Institution zur Golfkrise zu sagen hatte. Das lag zum Teil daran, dass die Legislative vom 4. August bis 10. September Sitzungspause hatte (die man allerdings für eine Sondersitzung hätte unterbrechen können). Offenbar spielte aber auch der pro-interventionistische Wählerdruck hier eine gewisse Rolle. Der Mitarbeiter eines demokratischen Abgeordneten erklärte sich die legislative Inaktivität des Kongresses zu Beginn der Golfkrise jedenfalls so: „You’re a lot more exposed with a vote than with a 15-second sound bite“ (zit. nach Doherty 1990b).

Völlig willfährig und untätig war die Legislative im Sommer 1990 gleichwohl nicht. So drängte der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Repräsentantenhaus, Dante Fascell (D-Florida), den Präsidenten am 23. August seine politischen Ziele in der Region vor beiden Häusern des Kongresses zu erläutern. Kurz darauf gab das Weiße Haus bekannt, der Präsident wolle am 28. August mit führenden Parlamentariern zusammentreffen, um die Golfkrise zu diskutieren (Towell 1990).<sup>45</sup> Im Rahmen des Treffens beschwichtigte Bush die Kongressmitglieder. Er erklärte, dass er zwar auf den Rückzug des Irak aus Ku-

---

<sup>45</sup> Die Zahl der eingeladenen Mitglieder des Kongresses schwoll schließlich auf mehr als 175 an, so dass das Treffen alles andere als einen konspirativen Charakter hatte (Doherty 1990f).

wait bestehe, dieses Ziel aber ohne weitere Gewalt erreichen wolle (Smith 1992: 143). Die Parlamentarier, die an dem Treffen teilgenommen hatten, betonten im Anschluss den überparteilichen Konsens in der Irak-Frage. In Anlehnung an Senator Arthur Vandenberg (R-Michigan), der sich nach dem Zweiten Weltkrieg für eine überparteiliche Außenpolitik stark gemacht hatte, war von einem „Vandenberg spirit“ die Rede. Senator Alan Dixon (D-Illinois) urteilte: „It was fairly close to unanimous in that room“ (zit. nach Doherty 1990c). Allerdings betonte der Mehrheitsführer der Demokraten im Senat, Mitchell, auch: „Approval for past actions isn’t blanket approval for all future actions“ (zit. nach Doherty 1990c). In der Tat hatten viele der Teilnehmer nach dem Treffen zu Protokoll gegeben, dass sich die Haltung des Kongresses im Falle einer kriegerischen Auseinandersetzung sehr schnell ändern könne (Doherty 1990c).

Eine solche kriegerische Auseinandersetzung durch gesetzliche Vorgaben von vornherein zu verhindern oder aber die militärische Drohpolitik des Präsidenten aktiv mitzugestalten bzw. ihr Grenzen aufzuerlegen, stand für die Legislative angesichts des Wählerdrucks und der näher rückenden Zwischenwahlen aber offensichtlich nicht zur Debatte. Zumindest stellte der *Congressional Quarterly Weekly Report* (CQWR) nach der Ankündigung des Präsidenten vom 8. November, die US-Truppenstärke am Persischen Golf verdoppeln zu wollen, um sich eine »Offensivoption« zu schaffen, im Rückblick fest: „(S)o long as public support for the deployment hummed along at 70 percent (...) Congress was willing to give the administration free rein“ (Doherty 1990h). Ein Mitarbeiter eines republikanischen Parlamentariers formulierte es noch klarer: „No one wanted to deal with it in earnest, as long as the polls were solid, with the elections coming up“ (zit. nach Doherty 1990h). So begann der Kongress erst in der letzten Septemberwoche langsam, vorsichtig und sogar widerwillig Stellung zu beziehen (Doherty 1990d) – und zwar mit zwei Resolutionen (H. J. Res. 658 und S. Con. Res. 147), welche die bisherige Politik des Präsidenten praktisch rundherum gutließen und sich jeder politischen Stellungnahme im Hinblick auf die Zukunft enthielten (Doherty 1990d). Die Entschließung des Senats war nicht einmal bindend. Beide Gesetzesentwürfe wurden Anfang Oktober mit großer Mehrheit verabschiedet, ohne dass eine Kammer auf die legislative Vorgabe der anderen reagiert hätte (Doherty 1990e).

Mitte Oktober ließ der pro-interventionistische Wählerdruck etwas nach. Auf ABC, CBS und NBC erreichte die Berichterstattung zur Golfkrise einen absoluten Tiefstand – das Ausmaß der Sendezeit belief sich nur noch auf ein Zwölftel des Augusts (Kohut/Toth 1995: 137, Figure 1). Der Exekutive war es offensichtlich nicht gelungen, das Thema dauerhaft in der Berichterstattung zu verankern. Die Fernsehsender hatten nicht die gleiche Agenda wie die Bush-Regierung, und sie räumten in ihren Nachrichtensendungen anderen Themen einen höheren Stellenwert ein. Die Zustimmungsrates des Präsidenten für die Handhabung der Golfkrise fiel im Rahmen dieser Entwicklung am 14. Oktober auf 64 Prozentpunkte ab (Hinckley 1992: 111, Figure 10-1). Damit verließ sie Grahams *Preponderant-Opinion*-Bereich (79 bis 70 Prozent) und glitt in den *Consensus-Opinion*-Bereich (69 bis 60 Prozent) ab. Die schwindende Bildschirmpräsenz der Golfkrise hatte offenbar auch nachhaltige Rückwirkungen auf die Zustimmungsrates zur Amtsführung, die bereits Anfang September leicht gesunken war. Anfang Oktober fiel sie nun auf 55 Prozent ab – ein Verlust von 13 Prozentpunkten gegenüber der vorherigen Umfrage vom 10. bis 12. September (TMC 1990c: 3). Damit war die Zustimmung zur Amtsführung im *Majority-Opinion*-Bereich (59 bis 50 Prozent) angelangt, in dem der Einfluss der öffentlichen Meinung keine Selbstverständlichkeit mehr darstellt, sondern als problematisch gilt (Graham 1994: 196, Table 9-2).<sup>46</sup>

Anfang Oktober entwickelte sich eine Debatte unter den Kongressmitgliedern, ob der Präsident sie im Hinblick auf die Golfkrise genügend konsultiere und wie eine zufriedenstellende Konsultation in Zukunft gewährleistet werden könne. In dieser Debatte gab es auch Stimmen wie die des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses im Repräsentantenhaus, der im Zusammenhang mit Militäreinsätzen zwar jahrelang für ausgedehntere Konsultationen plädiert hatte, nun aber von einer gesetzlichen Festschreibung nichts mehr wissen wollte: „I’m not too keen on legislation“, so Dante Fascell. „You have to preserve the flexibility of the president“ (zit. nach Doherty 1990f). Das Thema war vor allem deswegen aufgekommen, weil völlig offen war, wie der Kongress außerhalb seiner regulären Sitzungsperiode über neue (und womöglich dramatische) Entwicklungen informiert werden sollte. Die

---

<sup>46</sup> Vgl. für eine visualisierte Gesamtübersicht der Zustimmung zur Amtsführung des Präsidenten während der Golfkrise Brody (1994: 214, Figure 1).

Bush-Regierung war, wie Außenminister James Baker vor dem Auswärtigen Ausschuss des Senats am 17. Oktober klargestellt hatte, gegen einen formalen Konsultationsmechanismus. Nach Einschätzung des CQWR fürchtete die Legislative zu diesem Zeitpunkt immer noch, ein Insistieren auf ihre Mitspracherechte könne ihr politisch schaden:

While the popularity of the gulf deployment has slipped a bit in recent weeks, the U.S. commitment is still supported by a majority of the American public, according to opinion polls. Some members may fear that they will be seen as criticizing the administration by demanding a wider congressional role. (Doherty 1990g)

### 3.3. Selbstbehauptung trotz öffentlichem Druck? Die »Offensivoption«

Nach den Zwischenwahlen vom 6. November, in denen die Golfkrise so gut wie keine Rolle gespielt hatte (Alston 1990; Kaplan 1990), und der darauf folgenden Ankündigung des Präsidenten, die US-Truppenstärke am Persischen Golf verdoppeln zu wollen, um sich eine »Offensivoption« zu schaffen, änderte sich das politische Klima in den Vereinigten Staaten schlagartig. Mitte November befürworteten in einer Gallup-Umfrage nur 37 Prozent der amerikanischen Bevölkerung einen Krieg gegen den Irak, mit dem Ziel, Saddam Husseins Truppen aus Kuwait zu vertreiben. Eine hauchdünne Mehrheit von 51 Prozent der befragten US-Bürger war gegen einen solchen Militäreinsatz, zwölf Prozent hatten dazu keine Meinung (vgl. Tabelle 2, S. 38). Zeitgleich setzte der erste ernsthafte Elitendissens seit dem Beginn der Golfkrise ein (Page 1996: 21). Selbst Parlamentarier, welche die Administration von George H. W. Bush in der Vergangenheit kontinuierlich unterstützt hatten, zeigten sich nun über das Ausmaß des Truppenaufmarschs und die Aussicht auf einen möglicherweise unmittelbar bevorstehenden Krieg geschockt. Nachdem die ursprünglich anvisierte Sondersitzung des Kongresses verworfen worden war,<sup>47</sup> planten die für die Außenpoli-

---

<sup>47</sup> Das Hauptargument gegen eine Sondersitzung war, dass die Irak-Frage vom bereits gewählten, aber noch nicht zusammengetretenen 102. Kongress entschieden werden müsse (Glennon 1991: 97).

tik und das Militär zuständigen Fachausschüsse für Ende November Anhörungen zur Golfkrise (Doherty 1990h).

Wie Tabelle 2 deutlich macht, war der Wählerdruck, der auf der Legislative lastete, in den anderthalb Monaten bis zur Verabschiedung der H. J. Res. 77 und der S. J. Res. 2, mit denen der 102. Kongress am 12. Januar 1991 Präsident George H. W. Bush schließlich die Vollmacht erteilen sollte, zur Lösung der Golfkrise militärische Gewalt anzuwenden, keineswegs überwältigend und nach unseren Kriterien nicht signifikant. Die Aufmerksamkeit gegenüber der Medienberichterstattung hatte zwar kaum nachgelassen (vgl. Tabelle 1, S. 30). Gleichwohl pendelte sich die Zustimmung für einen Krieg gegen den Irak, mit dem Ziel, Saddam Husseins Truppen aus Kuwait zu vertreiben, zwischen dem 29. November 1990 und dem 6. Januar 1991 laut Gallup-Umfragen in der Spannbreite zwischen gerade einmal 53 und 48 Prozent ein. Das Lager der Gegner einer solchen Militäraktion bewegte sich im gleichen Zeitraum in der beachtlichen Größenordnung zwischen 43 und 39 Prozent. Weitere neun bis sieben Prozent – angesichts der Aufmerksamkeitswerte (vgl. Tabelle 1, S. 30) ein erstaunlich hoher Anteil – konnten oder wollten sich weder für das eine noch für das andere entscheiden.

Tabelle 2: Einstellung der US-Bevölkerung gegenüber einem Krieg gegen den Irak zur Befreiung Kuwaits (nach der Ankündigung der Truppenaufstockung)

Umfragedatum	Zustimmung	Ablehnung	keine Meinung
15.-18. November	37%	51%	12%
29. Nov.-02. Dez.	53%	40%	7%
06.-09. Dezember	53%	40%	7%
13.-16. Dezember	48%	43%	9%
03.-06. Januar	52%	39%	9%
11.-13. Januar	55%	38%	7%

Quelle: Kohut/Toth (1995: 141, Table 2), „Gallup Trend on Forces in Gulf: View of U.S. Going to War with Iraq to Drive the Iraqis out of Kuwait“

Die mäßigen Zustimmungswerte rührten vor allem daher, dass ein beträchtlicher Teil der US-Bevölkerung zwischen dem 29. November und 6. Januar noch nicht davon überzeugt war, dass alle friedlichen Mittel zur Lösung der Golfkrise voll ausgeschöpft worden waren. So sprach sich in einer Umfrage des TMC vom 3. bis 6. Januar nur eine knappe

Mehrheit von 51 Prozent der Befragten für einen sofortigen Militäreinsatz aus, falls der Irak sich nicht bis zum 15. Januar aus Kuwait zurückgezogen haben sollte. (Diese Frist hatte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) am 29. November mit der Resolution 678 gesetzt.) Beachtliche 42 Prozent waren dagegen der Auffassung, dass man dann den gegen den Irak verhängten Sanktionen mehr Zeit geben sollte, um ihre Wirkung zu entfalten. Für den Fall eines Scheiterns dieses Ansatzes sprachen sich gleichwohl auch mehr als die Hälfte der Sanktionsbefürworter für eine Militäraktion aus (TMC 1990g: 2 u. 18).<sup>48</sup>

Dieses Meinungsbild ließ dem Kongress im Hinblick auf eine Positionierung in der Irak-Frage einen beachtlichen politischen Spielraum. Darüber waren sich die Parlamentarier offenkundig auch im Klaren. So befand Senator Edward Kennedy (D-Massachusetts) am 29. November: „The fact of the matter is this country is divided and divided deeply“ (zit. nach Doherty 1990i). Senator John Kerry (D-Massachusetts) ging eine Woche später noch einen Schritt weiter, als er verlangte, dass der Kongress die Zögerlichkeit der US-Bürger im Hinblick auf einen Krieg gegen den Irak in seinem Handeln repräsentieren müsse: „As important as it is for us not to restrict the president’s ability to threaten the use of force, it is equally important for Congress to represent the country’s hesitancy about using that force“ (zit. nach Doherty 1990j).

Es waren nicht nur liberale Parlamentarier wie Kennedy und Kerry, die im Zeitraum zwischen der Ankündigung des Präsidenten, die Truppen am Persischen Golf aufstocken zu wollen, und der Verabschiedung der Kriegsermächtigungsresolutionen zum Kurs der Bush-Regierung auf Distanz gingen. Einer der profiliertesten Kritiker der Administration war Senator Nunn, ein konservativer Südstaatendemokrat, der den Vorsitz des Streitkräfteausschusses innehatte. Nach der Ankündigung der Truppenaufstockung nutzte er seine Position, um eine Reihe von Anhörungen durchzuführen, die sich mit der Effektivität des Aufmarschs und den möglichen politischen Auswirkungen eines Krieges am Persischen Golf befassen sollten (Kedrowski 1996: 59).

Die Anhörungen des Streitkräfteausschusses fanden Ende November/Anfang Dezember statt (zu diesem Zeitpunkt hatte sich der 101. Kongress bereits vertagt) und demonstrierten nach Meinung von Sena-

---

<sup>48</sup> Vgl. dazu auch die Zahlen bei Kohut/Toth (1995: 142, Table 3).

tor William Cohen (R-Maine), dem späteren Verteidigungsminister, wie tief das Land und der Kongress in der Irak-Frage gespalten waren (Fessler 1990). Viele der vorgeladenen Zeugen, darunter der frühere Verteidigungs- und Energieminister, James Schlesinger, sowie zwei frühere Vorsitzende des US-Generalstabs, Admiral William Crowe Jr. und General David Jones, plädierten dafür, den Sanktionen gegen den Irak mehr Zeit zu geben, um ihre Wirkung zu entfalten.<sup>49</sup> Andere, darunter der frühere Außenminister und nationale Sicherheitsberater, Henry Kissinger, und der frühere stellvertretende Verteidigungsminister, Richard Perle, äußerten nachhaltige Zweifel an der Fähigkeit der USA, eine Truppenpräsenz von mehr als 400.000 Mann über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten zu können (Fessler 1990).

Der Vorsitzende des Streitkräfteausschusses selbst war ein entschiedener Befürworter einer Politik, die Sanktionen den Vorrang einräumte. Wie viele seiner demokratischen Kollegen wollte er seinen Standpunkt allerdings nicht als Fundamental-, sondern lediglich als verfahrenstechnische Kritik verstanden wissen.<sup>50</sup> So konstatierte Nunn am 28. November im Rahmen der Anhörungen: „There is no disagreement about the overall goal“ (zit. nach Doherty 1990j). Und weiter: „The question is not whether military action is justified. It is. The question is whether military action is wise at this time“ (zit. nach Fessler 1990). Auf den im Rahmen der Anhörungen vorgetragenen Einwand von Verteidigungsminister Richard Cheney, wonach nicht einmal Sanktionen über einen Zeitraum von fünf Jahren eine Garantie dafür seien, dass sich Saddam Hussein aus Kuwait zurückziehe, antwortete Nunn: „If we have a war, we’re never going to know whether (the sanctions) would work, are we?“ (zit. nach Doherty 1990j).

Während der Anhörungen der Fachausschüsse war die Stimmung im Kongress aufgeheizt. Viele Demokraten hatten sich den von Nunn

---

<sup>49</sup> Schlesinger vertrat die Ansicht, dass Sanktionen zwölf bis 18 Monate benötigen würden, um eine Verhaltensänderung des Irak zu bewirken (Fessler 1990). Sie waren kurz nach dem irakischen Überfall auf Kuwait in Kraft gesetzt worden, mithin hätte ein Militäreinsatz nach Ansicht des früheren Verteidigungs- und Energieministers frühestens in der Zeitspanne zwischen August 1991 und Februar 1992 stattfinden sollen – falls die Sanktionspolitik bis dahin keine Wirkung gezeigt hätte.

<sup>50</sup> Anfang Dezember stellte der CQWR hinsichtlich der Kritiker der Administration fest: „Democrats insist that they have no quarrel with the administration over goals, only strategy“ (Doherty 1990j).

besonders prononciert vorgetragenen Standpunkt zu Eigen gemacht und warfen der Bush-Administration nun unverhohlen vor, sich von ihrer bisherigen Politik verabschiedet zu haben und ohne zwingenden Grund überhastet auf Kriegskurs gegangen zu sein (Doherty 1990j). So entgegnete etwa Senator Paul Sarbanes (D-Maryland) Außenminister James Baker im Rahmen einer Anhörung am 5. Dezember: „You had a policy that was working (...) We’ve abandoned that policy, and we’ve shifted off to a course now which I think is going to take us into conflict” (zit. nach Doherty 1990j). Vor diesem Hintergrund waren Anfang Dezember nur wenige Mitglieder der Legislative davon überzeugt, dass eine Kriegsermächtigungsresolution im Parlament eine Mehrheit finden würde (Doherty 1990j). Der Präsident, der ursprünglich eine Sondersitzung des Kongresses zu diesem Zweck hatte beantragen wollen, verwarf die Idee auf Anraten des *Speaker* und des republikanischen Minderheitsführers im Repräsentantenhaus (Fessler 1990).

Trotz der aufgeheizten Stimmung tat die Legislative in der Folge wenig, um ihre Mitspracherechte in der sich abzeichnenden militärischen Intervention per Gesetz zu sichern. Dafür scheint vor allem ein Grund ausschlaggebend gewesen zu sein: Angesichts des *Policy*-Konsenses wollte man die militärische Drohpolitik des Präsidenten nicht mit einer sicherlich kontroversen Debatte und einem womöglich ablehnenden Votum untergraben. Der Präsident hatte dieses Thema bereits am 14. November in einem Treffen mit führenden Parlamentariern angesprochen. Und auch viele seiner Parteifreunde im Kongress fühlten sich daraufhin bemüßigt, vor den außenpolitischen Risiken einer öffentlichen Debatte zu warnen (Doherty 1990i). Für manche Demokraten waren diese Argumente ein leicht durchschaubares politisches Manöver. So formulierte der Abgeordnete George Miller (D-California): „Administration and congressional allies are simply hoping to chill debate. They can’t yell that you’re ‘soft on communism’ anymore, so this is all they’re left with” (zit. nach Doherty 1990i).

Andere Kritiker der Administration taten sich schwerer. Der Mehrheitsführer der Demokraten im Senat, Mitchell, und *Speaker* Thomas Foley (D-Washington) (1989-1994) – beide Befürworter einer Politik, die Sanktionen den Vorrang einräumte, und folgerichtig am 12. Januar auch Gegner der S. J. Res. 2 und der H. J. Res. 77 (beide votierten in ihrer jeweiligen Kammer gegen die Kriegsermächtigungsresolution) – waren anscheinend sehr darum besorgt, die militärische Drohpolitik des

Präsidenten nicht zu untergraben. Offenbar spielte auch die Überlegung eine Rolle, dem seit dem Vietnamkrieg bestehenden Vorurteil begegnen zu müssen, die Demokraten seien grundsätzlich nicht bereit, dem Einsatz militärischer Gewalt zuzustimmen (Doherty 1991a).

Als die beiden liberalen Senatoren Brock Adams (D-Washington) und Tom Harkin (D-Iowa) am 3. Januar, nur wenige Minuten nach dem Zusammentreten des 102. Kongresses, versuchten, eine Resolution einzubringen, die den Präsidenten angewiesen hätte, vor dem Beginn eines militärischen Angriffs eine ausdrückliche Genehmigung der Legislative einzuholen, reagierte Mitchell empört. Auf die Einlassung von Senator Adams, dass jetzt die Zeit und hier der Ort sei, um die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Präsidenten zu debattieren, erwiderte der Mehrheitsführer sichtlich verärgert: „It may be the place. I do not believe it is the time“ (zit. nach Doherty 1991b). Auf Wunsch der Führung wurde die Debatte auf den 10. Januar verschoben.

Als dann am 12. Januar, nach dreitägiger Debatte, in der sich 94 Senatoren und mehr als 300 Abgeordnete zu Wort gemeldet hatten (Fessler 1991), praktisch in letzter Minute abgestimmt wurde (das Ultimatum des VN-Sicherheitsrats lief drei Tage später ab), blieb dem Kongress nach Auffassung vieler Teilnehmer und Beobachter gar nichts anderes mehr übrig als einem Krieg zuzustimmen. So hielt der CQWR fest:

Congress acted after months of indecision and conflict with the President over its appropriate role in deciding how to confront Saddam (...) Underscoring much of the debate was a sense that the legislative branch acted too late to have any real choice except to back Bush in his showdown with Iraq.<sup>51</sup> (Doherty 1991c)

Umso bemerkenswerter ist vor diesem Hintergrund das Abstimmungsergebnis im Senat: Bei einem Votum von 52 zu 47 passierte die S. J.

---

<sup>51</sup> Zu einem ähnlichen Befund kommt Zaller: „Foley and Mitchell decided on their own to schedule a debate on the war resolution to begin January 10, with a vote to follow immediately. That meant debate would occur after diplomacy between the U.S. and Iraq had ended, so Congress could no longer be accused of undermining the policy of ‘threatening war to avoid war’. But it also meant the vote would occur just before the U.N. deadline, at which time many expected fighting to begin. This made opposition to the war resolution seem like voting against the troops who would fight it, a perception that, by many accounts, made it harder to vote against war“ (Zaller 1994: 266).

Res. 2 mit äußerst knapper Mehrheit die zweite Kammer.<sup>52</sup> 42 Republikaner und zehn Demokraten (darunter sieben Senatoren aus den Südstaaten) hatten für, 45 Demokraten und zwei Republikaner gegen die Resolution gestimmt (Angaben nach Senate Bill Clerk 1991). Wohlgeachtet handelte es sich bei der S. J. Res. 2 nicht um eine symbolische Entschließung, sondern um eine bindende Gesetzesvorlage. Fast die Hälfte der Senatoren war also bereit (oder nahm es zumindest billigend in Kauf), unmittelbar vor einer mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwartenden militärischen Auseinandersetzung einen Verfassungskonflikt mit dem Präsidenten zu riskieren, der bei einer Ablehnung der Kriegsermächtigungsresolution und einer Weigerung des Präsidenten sich an diese legislative Vorgabe zu halten, ohne Zweifel ins Haus gestanden hätte. Und das unter einer öffentlichen Beobachtung, die intensiver kaum hätte sein können, und in einem Meinungsklima, das zwar nicht ausgeprägt pro-interventionistisch war, gleichwohl aber die Befürworter einer sofortigen Militäraktion für den Fall, dass sich der Irak bis zum 15. Januar nicht aus Kuwait zurückgezogen haben sollte, in der Mehrheit sah.

Von einer institutionellen Unterordnung des Kongresses scheint zumindest vor diesem Hintergrund kaum die Rede sein zu können, womit unser Erkenntnisinteresse – die Frage nach den Ursachen politikfeldspezifischer Unterordnungstendenzen – weitgehend *ad absurdum* geführt worden wäre. Eine Bewertung des Fallbeispiels sollte jedoch nicht isoliert anhand des knappen Abstimmungsergebnisses im Senat erfolgen. Um Antworten auf unsere eingangs gestellten Fragen zu bekommen, empfiehlt es sich vielmehr den gesamten Entscheidungsprozess zur Golfkrise rekapitulierend zu betrachten.

---

<sup>52</sup> Ein alternativer Gesetzesentwurf, die S. J. Res. 1, welche eine Fortsetzung der Sanktionspolitik vorsah, war zuvor mit einer beinahe genauso knappen Mehrheit (46 zu 53) abgelehnt worden. Im Repräsentantenhaus waren die Margen zu Gunsten des Präsidenten bei weitem komfortabler: Die H. J. Res. 77, das Pendant zur S. J. Res. 2, wurde mit einem Abstimmungsergebnis von 250 zu 183 angenommen. Eine nicht-bindende Resolution, die H. Con. Res. 33, die analog der S. J. Res. 1 die Fortsetzung der Sanktionspolitik befürwortete, wurde mit der gleichen Mehrheit von 183 zu 250 Stimmen abgewiesen (CQWR 1991; Doherty 1991c).

### 3.4. Politischer Zwang zur Unterordnung?

#### Ein Resümee

In der Wochenfrist zwischen dem irakischen Überfall auf Kuwait am 2. August und dem pro-interventionistischen Meinungsumschwung in der US-Öffentlichkeit am 9. August scheinen zumindest die Äußerungen des Mehrheitsführers der Demokraten im Senat, Mitchell, und des Vorsitzenden des Streitkräfteausschusses in der gleichen Kammer, Nunn, wonach sich das Land in dieser Krisensituation hinter den Präsident zu stellen und er alleine Entscheidungen hinsichtlich der Entsendung des amerikanischen Militärs zu treffen habe, zunächst eindeutig für eine genuine Kultur der Unterordnung zu sprechen. Deutlich relativiert wird dieser Befund allerdings durch die Tatsache, dass bereits am Tag des irakischen Überfalls Resolutionen in beiden Häusern verabschiedet worden waren, die auf einen genuinen *Policy*-Konsens hinweisen. Gleichgerichtete *inhaltliche* Präferenzen und nicht durch eine institutionelle Kultur erzeugte *verfahrenstechnische* Präferenzen könnten mithin der ausschlaggebende Faktor für die Zurückhaltung der Legislative in dieser Anfangsphase gewesen sein.

Für die drei Monate zwischen dem 9. August und dem 8. November, dem Tag der Ankündigung der Truppenaufstockung, scheint dagegen einiges darauf hinzudeuten, dass es der medial erzeugte Wählerdruck war, der Unterordnungstendenzen auf Seiten des Kongresses verursachte. Dafür sprechen die zitierten Einschätzungen des CQWR ebenso wie der Sachverhalt, dass die Diskussion über eine angemessene Konsultation just zu einem Zeitpunkt losgetreten wurde, als der pro-interventionistische Wählerdruck begonnen hatte etwas nachzulassen. Allerdings könnte es sich hier auch um eine zufällige Koinzidenz handeln, die aus dem schlichten Umstand resultiert, dass sich die Sitzungsperiode Anfang Oktober ihrem Ende zuneigte und die Frage der Konsultation geklärt werden musste. Bei näherer Betrachtung ist dieses Argument jedoch nicht besonders überzeugend: Es erklärt nicht, warum sich der Kongress nicht schon früher Gedanken darüber machte, was während der Sitzungspause geschehen sollte. Das Argument einer Kultur der Unterordnung greift hier ebenfalls nicht – aus dieser Perspektive hätte das Konsultationsthema zu keinem Zeitpunkt forciert werden dürfen. Folglich scheint man wieder auf den (nachlassenden) öffentlichen Druck zurückverwiesen. Allerdings kann auch nicht ausgeschlos-

sen werden, dass die Legislative aufgrund des anfänglichen *Policy*-Konsenses zunächst darauf verzichtete, auf ihre Mitspracherechte zu pochen, im Oktober dann aber begann, sich um eine angemessene Konsultation Sorgen zu machen, weil sie befürchtete, die Administration könne den gemeinsamen Kurs in naher Zukunft verlassen. Immerhin hatten die amerikanischen Streitkräfte am Persischen Golf Mitte Oktober bereits die nicht mehr sehr defensiv anmutende Stärke von fast 200.000 Mann erreicht (Doherty 1990f).

Das Problem einer zufälligen Koinzidenz stellt sich auch für den Beginn der zweimonatigen Zeitspanne zwischen der Ankündigung der Truppenaufstockung und der Verabschiedung der Kriegsermächtigungsresolutionen am 12. Januar. Mitte November lag die öffentliche Unterstützung für einen Krieg gegen den Irak, mit dem Ziel, Saddam Husseins Truppen aus Kuwait zu vertreiben, zwar weit unter der 60-Prozent-Schwelle. Den gleichzeitig einsetzenden Elitendissens, der sich in den Anhörungen der Fachausschüsse niederschlug, aber ausschließlich auf das Meinungsklima in den Vereinigten Staaten zurückzuführen, wäre sicher zu kurz gegriffen. Öffentlichkeit und Kongress reagierten wohl eher beide *gleichzeitig* auf die Ankündigung der Truppenaufstockung. Allerdings heißt das im Umkehrschluss nicht, dass weite Teile der Legislative eine ähnlich sichtbare kritische Position bezogen hätten, wenn die US-Bürger zu diesem Zeitpunkt mit großer Mehrheit einen Krieg gegen den Irak befürwortet hätten. Alles in allem spricht also auch in dieser Zeitspanne einiges dafür, dass es (der nicht vorhandene) Wählerdruck war, welcher das Handeln des Kongresses bestimmte. In Teilen kann dieser Befund selbst noch für das Votum vom 12. Januar in Anschlag gebracht werden: Die Orientierung des Wahlkreises spielte in den stark vom Faktor Parteizugehörigkeit beeinflussten Abstimmungen offenbar eine entscheidende Rolle (Cook/Elving 1991).

Von einer Kultur der Unterordnung scheint angesichts des knappen Votums des Senats zwar auch im letzten der drei Abschnitte von vornherein kaum die Rede sein zu können. Allerdings bewies der Kongress (bzw. dessen demokratische Führung) in einem Punkt einen erklärungsbedürftigen vorauseilenden Gehorsam, der kaum noch zu überbieten war: In der Frage, wann über die Golfkrise debattiert und abgestimmt werden sollte, wählte er praktisch den letzten möglichen Zeitpunkt. Der CQWR rückte dieses Verhalten Anfang Januar in die Nähe einer Kultur der Unterordnung:

In spite of the seismic importance of the crisis, many members from both parties still have not developed well-defined views. To borrow a buzzword of the Vietnam era, they could be called the ‘silent majority’ in Congress. Mostly, they are just hopeful that the crisis can somehow be resolved without war – or congressional action. (Doherty 1991a)

Allerdings – und das zeigt auch das knappe Votum im Senat, welches die grundsätzliche Bereitschaft zur (kontroversen) Positionierung belegt – scheint hier nicht eine (verfahrenstechnische) Kultur der Unterordnung, sondern die (inhaltliche) Sorge ausschlaggebend gewesen zu sein, die militärische Drohpolitik des Präsidenten zu untergraben. Auch hier könnte also der *Policy*-Konsens und das daraus resultierende Dilemma die entscheidende Variable gewesen sein. So hält Rudolf zu dem dritten seiner eingangs ausführlich vorgestellten Argumente fest:

(D)ie eindeutige Entscheidung für oder gegen den Einsatz von Streitkräften (stürzt) den Kongress in ein politisches Dilemma: Genehmigt er einen Militäreinsatz ausdrücklich in einem frühen Stadium, dann begibt er sich nahezu aller weiteren Einflussmöglichkeiten. Lehnt er den Einsatz dagegen ab, gefährdet er möglicherweise den Erfolg einer auf militärische Drohungen gestützten Diplomatie. Daran können die Mitglieder des Kongresses – *zumal wenn sie die mit der Drohpolitik verfolgten Ziele teilen* – schon aus außenpolitischen Gründen nicht interessiert sein, weil damit die internationale Handlungsfähigkeit beeinträchtigt würde. (Rudolf 2000: 329, unsere Hervorh.)

Dass der Kongress in der Golfkrise 1990/1991 nicht – wie etwa im Vorfeld des Präventivkriegs gegen den Irak, wo die Führung der Demokraten ein halbes Jahr vor dem Beginn von Kampfhandlungen, offenbar unter Druck der Administration und aus wahltaktischen Überlegungen, alles daran setzte, sich des Themas so schnell wie möglich zu entledigen (Fisher 2003; Huber 2003) – frühzeitig einen Krieg gegen den Irak autorisierte, zeigt, dass die Legislative ihre Mitspracherechte, die sie dann schließlich auch wahrnahm, trotz *Policy*-Konsens nicht von vornherein preisgeben wollte. Insofern ist die Perspektive der Kultur der Unterordnung, nach der ein *kontinuierliches* Ausweichen des Kongresses vor der eigenen Verantwortung zu erwarten gewesen wäre – eine durchgängige Vermeidung von Debatten und (bindenden) Abstimmungen oder aber das (frühzeitige) Einbringen und Verabschieden von Resolutionen, die den Kurs des Präsidenten inhaltlich und verfahr-

renstechnisch nicht kritisieren und es im Kern ihm überlassen, wie eine militärische Interventionspolitik ausgestaltet werden soll –, hier erneut kein überzeugendes Erklärungsmuster.

Dagegen könnte das lange Hinauszögern der Debatte und Abstimmung sehr wohl auch mit dem zwar nicht überwältigenden, aber dennoch in der Tendenz vorhandenen kriegsbefürwortenden Wählerdruck in Verbindung gebracht werden.<sup>53</sup> In diesem Sinne wäre dann etwa das Insistieren der Demokraten, wonach keine inhaltlichen, sondern lediglich verfahrenstechnische Differenzen zu klären seien, als Zugeständnis an die Öffentlichkeit aufzufassen. Für eine solche Deutung spricht unter anderem die Tatsache, dass der ursprüngliche Text einer Entschließung der Repräsentantenhausfraktion der Demokraten vom 4. Dezember 1990, in der das verfassungsmäßige Kriegserklärungsrecht des Kongresses im Hinblick auf die Golfkrise unterstrichen wurde, offenbar mit einem Seitenblick auf die öffentliche Stimmung »aufgeweicht« wurde (Doherty 1990j).

Alles in allem bleibt festzuhalten: Im Zusammenhang mit der Golfkrise 1990/1991 spricht sehr wenig für eine genuine Kultur der Unterordnung auf Seiten des Kongresses. Dagegen deutet vieles daraufhin, dass das Verhalten der Legislative in weiten Teilen von der Stimmung der Wählerschaft getragen wurde. Nicht ausgeschlossen werden kann allerdings, dass ein genuiner *Policy*-Konsens und das damit verbundene Dilemma (im Sinne von Rudolfs drittem Argument) für das Verhalten des Kongresses eine mindestens ebenso gewichtige Rolle spielte und insofern eine ernst zu nehmende alternative bzw. komplementäre Erklärungsmöglichkeit darstellt.

---

<sup>53</sup> Rekuriert man ausschließlich auf die Zahlen von Tabelle 2 (vgl. S. 38), dann existierte im unmittelbaren Vorfeld der Verabschiedung der Kriegsermächtigungsresolutionen unseren Kriterien zufolge zwar (noch) *kein* signifikanter Wählerdruck. Stellt man allerdings in Rechnung, dass in der Umfrage des TMC vom 3. bis 6. Januar 1991 mehr als die Hälfte jener 42 Prozent der Befragten, welche die Fortsetzung der bisherigen Sanktionspolitik einer sofortigen Militäraktion vorzogen, im Falle eines Scheiterns des von ihnen bevorzugten Ansatzes ebenfalls für einen Militäreinsatz plädierten (vgl. S. 39), so könnte man hier von einer Art *latentem* signifikanten Wählerdruck sprechen. Das knappe Abstimmungsergebnis im Senat ist aus dieser Perspektive noch bemerkenswerter.

## 4. Genuine Kultur der Unterordnung? Der Kongress und der Kosovokonflikt (1998/1999)

Anders als im Vorfeld des Golfkriegs kann im Vorfeld des Kosovokriegs keine Rede davon sein, dass sich in den USA ein signifikanter pro-interventionistischer Wählerdruck aufgebaut hätte: In den rund 13 Monaten zwischen der ersten serbischen Großoffensive gegen die KLA am 28. Februar 1998 und dem Beginn der NATO-Luftangriffe am 24. März 1999 findet sich unter vier Umfragen des *Pew Research Center for the People and the Press* (PRC), der Nachfolgeorganisation des TMC, zum Kosovokonflikt nur eine, in der eine Mehrheit der US-Bürger angab, die entsprechende Medienberichterstattung sehr oder ziemlich genau verfolgt zu haben – und dabei wurde die 50-Prozent-Grenze auch nur knapp überschritten. Selbst nach dem Racak-Massaker vom 15. Januar 1999 gaben mehr als zwei Drittel der Befragten an, sie hätten die Berichterstattung über dieses Ereignis nicht sehr oder gar nicht genau verfolgt.<sup>54</sup> Bezeichnenderweise erreichte der Aufmerksamkeitsgrad sogar *nach* dem Beginn der NATO-Luftangriffe zu keinem Zeitpunkt jenen Grad an Intensität, der im *Vorfeld* des Golfkriegs ununterbrochen vorhanden gewesen war: Während der militärischen Auseinandersetzung zwischen Belgrad und der Nordatlantischen Allianz gab durchgängig rund ein Viertel der befragten US-Bürger an, die Berichterstattung

---

<sup>54</sup> Die Diskussion, ob bzw. inwieweit das Racak-Massaker von der KLA inszeniert wurde, kann hier nicht geführt werden. Es sei an dieser Stelle lediglich darauf verwiesen, dass die finnische Pathologin Helena Ranta, Leiterin des forensischen Teams, das von der EU mit der Untersuchung des Vorfalls beauftragt worden war, in einer Zeugenvernehmung vor dem Internationalen Strafgerichtshof im Rahmen des Milošević-Prozesses im März 2003 zu Protokoll gab, dass es keinerlei forensischen Beweise für Schmauchspuren an den Leichen und ihrer Kleidung sowie keinerlei Hinweise darauf gegeben habe, dass militärische Abzeichen entfernt worden waren. Alles habe darauf hin gedeutet, dass es sich bei den vierzig untersuchten Toten um unbewaffnete Zivilisten gehandelt habe, die ungefähr zum gleichen Zeitpunkt getötet wurden. Zudem hätten die im Boden sichergestellten Kugeln und Patronenhülsen jenen Graben, in dem die Leichen aufgefunden worden waren, eindeutig als Ort der Tötung ausgewiesen (VN 2003: 17723-17728).

über NATO-Luftangriffe gegen serbische Streitkräfte im Kosovo nicht sehr oder gar nicht genau zu verfolgen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Aufmerksamkeit der US-Bevölkerung gegenüber der Medienberichterstattung zu den Kosovokriegen (1998-1999)

Umfragedatum	sehr genau	ziemlich genau	nicht sehr genau	gar nicht genau
Vor den NATO-Luftangriffen (28. Februar 1998 bis 23. März 1999)				
25.-29. März	5%	12%	26%	55%
14.-18. Oktober	21%	34%	26%	18%
19.-25. Januar	9%	21%	24%	44%
18.-21. Februar	11%	30%	28%	30%
Während der NATO-Luftangriffe (24. März bis 9. Juni 1999)				
24.-28. März	41%	33%	16%	9%
15.-18. April	41%	37%	16%	6%
12.-16. Mai	32%	38%	19%	10%
09.-13. Juni	32%	42%	15%	10%

Die Frage und eine der daraufhin vorgelesenen Kategorien lauteten:

„Now I will read a list of some stories covered by news organizations this past month. As I read each item, tell me if you happened to follow this news story very closely, fairly closely, not too closely, or not at all closely.”

„Ethnic conflict in Kosovo, Serbia” (März 1998)

„NATO efforts to settle the violence and the unrest in the Serbian province of Kosovo” (Oktober 1998)

„The massacre of 45 people in Kosovo, Serbia” (Januar 1999)

„NATO efforts to end ethnic conflict in Kosovo, Serbia” (Februar 1999)

„NATO air strikes against Serbian forces in Kosovo” (März, April, Mai und Juni 1999)

Quelle: PRC (1998a: 4, 1998b: 4, 1999a: 2, 1999b: 7, 1999c: 3, 1999d: 6, 1999e: 6, 1999f: 5)

Auch wenn die Golfkrise und der Kosovokonflikt von ihrer Grundstruktur und hinsichtlich des Deutungsrahmens, in den sie politisch und medial eingebettet wurden, erhebliche Unterschiede aufweisen, gibt die Differenz in der öffentlichen Aufmerksamkeit doch einen Hinweis darauf, wie weit der apathische Internationalismus der US-Bürger in den

sieben Jahren seit dem Ende des Golfkriegs vorangeschritten war.<sup>55</sup> Was sich mit der gleichen Einschränkung hier ebenfalls deutlich zeigt, ist das Ende der 1990er Jahre nur noch marginal vorhandene Interesse des US-Fernsehens an Auslands- und außenpolitischer Berichterstattung – eine Reaktion auf die Präferenzen des Publikums. Lindsay (2003: 47) führt in diesem Zusammenhang Zahlen an, wonach der Anteil der Sendezeit, welche ABC, CBS und NBC internationalen Nachrichten widmeten, zwischen 1990 und 1997 – mit einer 50-Prozent-Spitze während des Golfkriegs – von 32 auf 20 Prozentpunkte abfiel.

Vergleicht man das Ausmaß der Sendezeit zur Golfkrise mit dem der Kosovokriege,<sup>56</sup> so ergeben sich in der Tat gewaltige Diskrepanzen: Allein zwischen dem 2. August und 30. September 1990 hatten ABC, CBS und NBC in ihren halbstündigen Abendnachrichten Berichte zur Golfkrise ausgestrahlt, deren Sendezeit sich auf fast 2.166 Minuten summierte (Cook 1994: 113-115, Table 1a u. 1b). In den 389 Tagen zwischen der ersten serbischen Großoffensive gegen die KLA und dem Beginn der NATO-Luftangriffe belief sich das entsprechende Ausmaß der Kosovoberichterstattung dagegen nur auf etwas mehr als 480 Minuten, in den 78 Tagen des NATO-Luftkriegs waren es 1.573 Minuten.<sup>57</sup> Mit anderen Worten: Das Ausmaß der Sendezeit, welches der Golfkrise in nur zwei Monaten zuteil wurde, wurde im Fall Kosovo erst nach einem rund siebeneinhalb Mal längeren Zeitraum und *nach* einem veritablen Krieg unter US-Führung *annähernd* erreicht. Während im August und September 1990 jeder der drei Sender der Golfkrise im Schnitt etwas mehr als zwölf Minuten Sendezeit pro Tag eingeräumt hatte,

---

<sup>55</sup> So reduzierte sich laut Umfragen des *Chicago Council on Foreign Relations* zwischen 1990 und 1998 der Anteil jener US-Bürger, die „sehr interessiert“ an Nachrichten über andere Länder/über die Beziehungen der USA zu anderen Ländern waren, von 36/53 Prozent (1990) auf 29/45 Prozent (1998). Erst im Zuge des 11. September stiegen diese Werte wieder massiv an (CCFR 2002: 13, Figure 1-6).

<sup>56</sup> Wir verwenden den Begriff immer dann im Plural, wenn wir neben der Militärintervention der NATO (die wir für sich genommen als Kosovokrieg bezeichnen) auch deren Vorgeschichte, also den bewaffneten Konflikt oder Krieg zwischen serbischen Sicherheitskräften und der KLA bzw. der kosovo-albanischen Bevölkerung meinen (den wir für sich genommen als Kosovokonflikt bezeichnen).

<sup>57</sup> Eigene Berechnungen auf der Basis der Transkriptionen des *Vanderbilt Television News Archive* (im Internet abrufbar unter <http://tvnews.vanderbilt.edu>). Zu methodischen Details der Berechnungen vgl. Hils (2003b: 192-194 u. 277).

waren das während der 78 Tage des NATO-Luftkriegs durchschnittlich nur rund sieben Minuten pro Tag und Sender. In den 13 Monaten davor hatte sich der entsprechende Wert auf etwa 25 Sekunden belaufen.

Wie bereits vorausgeschickt, können die Diskrepanzen im Ausmaß der Medienberichterstattung sicherlich nicht ausschließlich auf das Ende der 1990er Jahre nur noch marginal vorhandene Interesse des US-Fernsehens an Auslands- und außenpolitischer Berichterstattung zurückgeführt werden. So fehlte, um nur einen zentralen Unterschied zur Golfkrise zu nennen, im Fall Kosovo bis zum Racak-Massaker fast durchgängig ein nachhaltiges und sichtbares Engagement der Clinton-Regierung (Daalder/O'Hanlon 2000: 22-100), was sich natürlich auf den Nachrichtenwert auswirkte, den die US-Medien dem Kosovokonflikt zuschrieben. So stieg vor dem Racak-Massaker das Ausmaß der Sendezeit bezeichnenderweise immer dann an, wenn die US-Administration und die Nordatlantische Allianz mit mehr oder weniger entschlossenem Handeln im wahrsten Sinne des Wortes für Schlagzeilen sorgten.<sup>58</sup> Aber selbst als die Clinton-Regierung von Ende Januar 1999 an im NATO-Rahmen eine entschiedene militärische Drohpolitik gegen die serbische Seite betrieb, war damit kein massiver Aufmarsch von US-Soldaten verbunden wie das im Vorfeld des Golfkriegs der Fall gewesen war. Frank Newport von der *Gallup Organization* thematisierte diesen Unterschied in der ersten Woche des NATO-Luftkriegs so:

---

<sup>58</sup> Mitte Juni 1998 zogen vor allem die Ereignisse im Zusammenhang mit der *Operation Determined Falcon*, einer als militärische Drohgebärde gedachten NATO-Übung über albanischem und mazedonischem Luftraum, mediale Aufmerksamkeit auf sich. In den ersten beiden Oktoberwochen waren es die Geschehnisse um das so genannte Holbrooke-Milosevic-Abkommen (vgl. dazu Kapitel 4.2.), die das Interesse des US-Fernsehens erregten. In der ersten Junihälfte belief sich die Sendezeit der Kosovoberichterstattung in den halbstündigen Abendnachrichten von ABC, CBS und NBC auf insgesamt rund 35 Minuten, in den ersten fünfzehn Tagen des Oktobers waren es 102 Minuten. Zum Vergleich: Der gewaltsame Ausbruch des Kosovokonflikts nach der ersten serbischen Großoffensive gegen die KLA hatte in den ersten fünfzehn Tagen des März 1998 eine Gesamtsendezeit von etwas mehr als 29 Minuten hervorgerufen. Die Sendezeit in diesen drei Intervallen machte zusammen mehr als zwei Drittel der gesamten Kosovoberichterstattung von ABC, CBS und NBC zwischen dem 28. Februar 1998 und dem 15. Januar 1999, dem Tag des Racak-Massakers, aus. Davon entfielen rund zwölf Prozent auf die ersten fünfzehn März-tage, etwas mehr als 14 Prozent auf die erste Junihälfte und rund 41 Prozent auf die ersten fünfzehn Tage des Oktobers (vgl. Hils 2003b: 194-201 u. 208-213).

The Iraqi situation, of course, had a much more highly publicized build-up than the current Kosovo situation, with half a million troops having been moved into Saudi Arabia in the months leading up to the actual beginning of hostilities per se, as well as highly publicized UN and congressional resolutions, and an extraordinary amount of preinvasion discussion and justification by then-President George Bush and other government officials. (Newport 1999)

Damit will Newport erklären, warum die US-Bevölkerung im Gegensatz zum Golfkrieg den NATO-Luftkrieg gegen Serbien anfangs nicht mehrheitlich unterstützte. In der Tat waren die Unterschiede auch hier gewaltig: Laut Gallup-Umfragen hatten sich zu Beginn des Golfkriegs schließlich 80 Prozent der zuvor noch fast gespaltenen Öffentlichkeit für die Luftangriffe gegen den Irak und seine Truppen ausgesprochen (Newport 1999), am zweiten Tag des NATO-Luftkriegs gegen Serbien waren es dagegen gerade einmal 50 Prozent (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Einstellung der US-Bevölkerung gegenüber einer Beteiligung der USA an NATO-Luftangriffen gegen Serbien

Umfragedatum	Zustimmung	Ablehnung	keine Meinung
Vor den NATO-Luftangriffen (28. Februar 1998 bis 23. März 1999)			
09.-12. Oktober	42%	41%	17%
19.-21. Februar	43%	45%	12%
19.-21. März	46%	43%	11%
Nach Beginn der NATO-Luftangriffe (24. März bis 9. Juni 1999)			
25. März	50%	39%	11%

Die gestellten Fragen waren folgende:

„Based on what you have read or heard, do you think the United States and its Western European allies should or should not conduct military air strikes against Serbian forces in Kosovo?“ (Oktober 1998)

„If a peace agreement is not reached between the Yugoslavian Serbs and Kosovo's ethnic Albanian majority, NATO has said it would carry out air and missile attacks against Serb military installations. Would you favour or oppose the U.S. being a part of that military action?“ (Februar und März 1999 vor den NATO-Luftangriffen)

„As you may know, yesterday the military alliance of Western countries called NATO, launched air missile attacks against Serbian military targets in Yugoslavia. Do you favour or oppose the United States being a part of that military action?“ (März 1999 nach Beginn der NATO-Luftangriffe)

Quelle: Saad (1999); Gillespie (1999)

Wie Tabelle 3 und 4 deutlich machen, kann für die gesamten 13 Monate unseres Untersuchungszeitraums von einem signifikanten pro-interventionistischen Wählerdruck keine Rede sein: Die US-Bürger waren nicht nur kaum am Kosovokonflikt interessiert, sondern auch in der Frage von Luftangriffen gegen die serbische Seite durchgängig gespalten. Lediglich hinsichtlich der Entsendung einer US-Friedenstruppe zeichnete sich kurz vor dem Beginn der NATO-Luftangriffe eine deutliche Mehrheit am unteren Ende von Grahams *Consensus*-Bereich (69-60 Prozent) ab, die angesichts des geringen öffentlichen Interesses aber allenfalls als eine nicht signifikante „apathische Positionierung“ (Hils 2003b: 238) bezeichnet werden kann.<sup>59</sup>

Zwischen apathischem Desinteresse gegenüber dem Kosovokonflikt und zögerlicher Positionierung in der Frage von Luftangriffen bestand offenbar eine enge Verbindung: Unmittelbar vor dem Beginn des Kriegs gaben in einer Gallup-Umfrage lediglich 36 Prozent der befragten US-Bürger an, die Situation im Kosovo sehr oder ziemlich genau verfolgt zu haben. Fast zwei Drittel (63 Prozent) hatten sie dagegen nicht sehr genau oder überhaupt nicht verfolgt. Innerhalb des interessierten Drittels waren 58 Prozent der Befragten für die Beteiligung der USA an möglichen Luftangriffen der NATO, während innerhalb der desinteressierten Zweidrittelmehrheit nur 39 Prozent – also fast 20 Prozent weniger – für ein solches Vorgehen plädierten (Saad 1999).<sup>60</sup>

Nicht nur wegen des vollständigen Fehlens eines pro-interventionistischen Wählerdrucks hätte man – Hypothese 2 zufolge – im Vorfeld des Kosovokriegs eine nachhaltige institutionelle Selbstbehauptung der Legislative erwarten können. Auch der eingangs erwähnte

---

<sup>59</sup> Auf die Frage, wie sie dazu ständen, wenn sich die Vereinigten Staaten nach Abschluss eines Friedensabkommens zwischen der serbischen und kosovo-albanischen Seite mit ungefähr 4.000 Soldaten an einer NATO-Friedenstruppe von 30.000 Mann beteiligen würden, antworteten in einer Gallup-Umfrage vom 19. bis 21. Februar 54 Prozent der befragten US-Bürger, sie würden das befürworten. Eine ablehnende Haltung artikulierten 40 Prozent, sechs Prozent hatten dazu keine Meinung. Einen Monat später lauteten die entsprechenden Umfragewerte 60, 35 und fünf Prozent (PollingReport.com 1999: 10).

<sup>60</sup> Gallup ermittelte mit der Frage nach der Situation im Kosovo im Vorfeld des Luftkriegs der Nordatlantischen Allianz durchgängig noch geringere Aufmerksamkeitswerte als das PRC (vgl. The Gallup Organization, ohne Datum: 16).

Generationswechsel hatte sich bereits vollzogen. Zudem machte das auf seinen Höhepunkt zusteuernde Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten deutlich, wie sehr das politische Klima zwischen den beiden Institutionen vergiftet war. Und anders als das im Hinblick auf den 101. und 102. Kongress während der Golfkrise der Fall gewesen war, bestand zum Zeitpunkt des gewaltsamen Ausbruchs des Kosovokonflikts im politischen System der USA allenfalls ein vordergründiger *Policy*-Konsens.

#### 4.1. Vordergründiger *Policy*-Konsens und vorausseilender Gehorsam – der Exekutive: Der Krisenbeginn

Am 5. März 1998, zu Beginn der zweiten serbischen Großoffensive gegen die KLA binnen einer Woche, die zusammen mit dem ersten Angriff vom 28. Februar das Leben von 88 Menschen, darunter 24 Frauen und Kinder, fordern sollte (Human Rights Watch 1999), wurde im Repräsentantenhaus eine nicht-bindende *Sense-of-Congress*-Resolution mit dem Titel *Calling for an End to Violent Repression of Legitimate Rights of People of Kosova* (H. Con. Res. 235) eingebracht, die am 18. März mit überwältigender Mehrheit verabschiedet wurde.<sup>61</sup> Wie die zeitgleiche Debatte im Senat zur S. Con. Res. 85 (vgl. CR, 18.3.1998: S2202-S2209), einer nahezu identischen nicht-bindenden Entschließung, deutlich macht, durfte man aus diesem Votum jedoch nicht zuviel ableiten.

Auch die S. Con. Res. 85 wurde zwar mit überwältigender Mehrheit verabschiedet. Gleichzeitig zeichneten sich in der Debatte aber jene parteipolitischen Verwerfungslinien und Argumentationsmuster ab, die bereits die Bosnienpolitik der vorausgegangenen Jahre geprägt hatten. Die 1994 neu gewählten republikanischen Mehrheiten hatten in der früheren jugoslawischen Teilrepublik keinerlei vitalen Sicherheitsinteressen der USA bedroht gesehen. Zudem befürchteten sie, dass die Beteiligung an einer Friedensmission die militärische Einsatzbereitschaft der Vereinigten Staaten weiter untergraben könnte. Ihrer Meinung nach

---

<sup>61</sup> Vgl. zum ursprünglichen Resolutionsentwurf CR (5.3.1998: E318), zum endgültigen Entschließungstext und der kurzen Plenardebatte CR (17.3.1998: H1201-H1206), zum Abstimmungsergebnis CR (18.3.1998: H1259f).

war sie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts infolge eines kontinuierlich sinkenden Verteidigungshaushalts und der gleichzeitigen Ausweitung nicht-traditioneller Militäreinsätze erheblich in Mitleidenschaft gezogen worden.<sup>62</sup> Die ideologischen Präferenzen der republikanischen Mehrheit, die US-Außenpolitik an einem eng ausgelegten Verständnis vitaler Sicherheitsinteressen und der Betonung militärischer Stärke auszurichten (vgl. Wilzewski 1998: 34f), führten in der Bosnienpolitik zu den bereits eingangs erwähnten politischen Verwerfungen. Diese deuteten sich nun auch in der Kosovopolitik an. So meldete sich Senator James Inhofe (R-Oklahoma) unmittelbar vor der Abstimmung zur S. Con. Res. 85 mit folgendem Redebeitrag zu Wort:

(I) think it is very important that we get something in the RECORD here in terms of this Kosovo resolution so that it would be abundantly clear later on that it cannot misconstrued as to being supportive in any way at the present time or in the future of any type of military action in Kosovo or any place in that area. I am very much concerned over what has happened in Bosnia. I am concerned about our state of readiness – or lack of readiness, I should say – and I certainly feel that if there is one factor that is contributing to our state of readiness, or lack of readiness, it is our activities in Bosnia. (CR, 18.3.1998: S2208)

In der Tat avancierte die Frage der Entsendung einer weiteren US-Friedenstruppe auf den Balkan als Symbol und Ausdruck einer (aus republikanischer Sicht) fehlgeleiteten und gefährlichen außen- und sicherheitspolitischen Prioritätensetzung in der Folge zum zentralen Streitthema zwischen Kongress und Präsident in der Kosovopolitik. Solange diese Frage von der Clinton-Regierung aus Sorge vor der Reaktion der Legislative von vornherein ausgeklammert wurde, blieb ernst zu nehmender Widerstand weitgehend aus. Insofern kann bis zum Rakak-Massaker vom 15. Januar 1999, das der Administration das Scheitern des so genannten Holbrooke-Milosevic- oder Oktober-Abkommens vor Augen führte und sie dazu zwang, eine US-Beteiligung an einer NATO-Friedenstruppe ernsthaft in Erwägung zu ziehen, von einem *Policy*-Konsens die Rede sein – freilich von einem, der durch die (antizipierte) Haltung des Kongresses erzwungen wurde.

---

<sup>62</sup> Vgl. zum Zusammenhang zwischen Friedensmissionen und militärischer Einsatzbereitschaft Serafino (2001: 10-13).

## 4.2. Unterordnung ohne öffentlichen Druck? Das Oktober-Abkommen

Die ostentative Zurückhaltung der Administration in der Frage der Entsendung einer US-Friedenstruppe trug in der ersten Oktoberhälfte des Jahres 1998 dazu bei, Forderungen aus dem Kongress nach einer politischen Kurskorrektur zu begrenzen. Ende September hatte die NATO auf Betreiben der Clinton-Regierung mit einer so genannten Aktivierungswarnung eine deutliche militärische Drohkulisse gegen die serbische Seite aufgebaut. In dieser zugespitzten Situation wurde Richard Holbrooke, der Hauptarchitekt des Vertrags von Dayton, als US-Sondergesandter nach Belgrad beordert, um einen letzten Versuch zu unternehmen, den jugoslawischen Staatspräsidenten Slobodan Milosevic auf diplomatischen Wege zum Einlenken zu bewegen (Daalder/O'Hanlon 2000: 40-49). Holbrooke hatte vor seinem Abflug aus den Vereinigten Staaten von US-Verteidigungsminister William Cohen die strikte Weisung erhalten, auf keinen Fall die Stationierung einer NATO-Friedenstruppe für die Absicherung des angestrebten Waffenstillstandsabkommens zu fordern (Clark 2001: 137; vgl. auch Daalder/O'Hanlon 2000: 53).

Das Pentagon war zwar seit Beginn der 1990er Jahre, als diese Form des Militäreinsatzes, bedingt durch das Ende des Ost-West-Konflikts, zunehmend an Bedeutung gewann, für seine ablehnende Haltung gegenüber einer US-Beteiligung an Friedensmissionen bekannt.<sup>63</sup> Folgt

---

<sup>63</sup> Die Administration von George H. W. Bush hatte *Peacekeeping* zunächst nicht ablehnend gegenüberstanden. So sah eine Überprüfung der diesbezüglichen Politik Mitte des Jahres 1992, die in die *National Security Decision Directive* (NSDD) 74 mündete, zwischenzeitlich eine Beteiligung des US-Militärs an allen Aspekten von VN-Friedensmissionen vor. Auf Betreiben des Pentagon, insbesondere von Verteidigungsminister Richard Cheney und Generalstabschef Colin Powell, wurde dieser Passus jedoch gestrichen. Die USA sollten nur ihre »einzigartigen« militärischen Fähigkeiten einbringen. Bodentruppen und Ausrüstung müssten andere Staaten stellen. Die NSDD 74 blieb hinsichtlich der Kriterien für eine Beteiligung an VN-Friedensmissionen vage. Sie sollte nur erfolgen, falls die einzigartigen militärischen Fähigkeiten der Vereinigten Staaten für den Erfolg einer Mission erforderlich seien (Daalder 1997: 37-39). Diese Grundhaltung setzte sich auch in der Administration von George W. Bush fort. Zu Beginn der ersten Amtszeit des Präsidenten versuchte Verteidigungsminister Donald Rumsfeld offenbar wiederholt, einen unilateralen Truppenrückzug vom Balkan durchzusetzen (vgl. Hils 2003a: 427-434).

man dem früheren US-General Wesley Clark, während der Kosovokriege *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) der NATO, so stand hinter Cohens Weisung aber noch ein anderes Motiv:

I was not surprised that the Secretary was firmly against U.S. troops – the Congress would have been extremely skeptical, and it would have become an immediate and divisive issue in the midterm elections in November. (Clark 2001: 137/138)

In der Tat hatte die Clinton-Regierung zu keinem Zeitpunkt während des Jahres 1998 den Einsatz von US-Bodentruppen im Kosovo – gleichviel unter welchen Umständen – auch nur näherungsweise erwogen. Offenbar fürchtete sie die Ablehnung des Kongresses und der Alliierten. Das Thema war, wie es ein hochrangiger Angehöriger der Administration anschaulich ausdrückte, „a complete eye-roller“ (zit. nach Daalder/O’Hanlon 2000: 53). Instruktiv ist hier auch die rückblickende Einschätzung von Senator Joseph Biden (D-Delaware), der bei den Anhörungen zur Bestätigung des designierten VN-Botschafters Holbrooke an diesen folgende Worte richtete:

Knowing you as well as I do, I cannot imagine you not having wanted to have had 30, 40, 50,000 troops to seal that agreement with Milosevic but what did you have? You had the State Department, I suspect, telling you, NATO will never go for this, so do not push it. You were being told that the Republicans in the Congress will kill you. There is no possibility of their voting for ground troops, zero, none. (U.S. Congress 1999: 106)

Tatsächlich hatte Senator James Inhofe, der am 18. März im Kontext der S. Con. Res. 85 seine Sorge über die Folgen einer weiteren US-Friedensmission auf dem Balkan artikuliert hatte, zusammen mit 19 weiteren republikanischen Senatoren am 8. Oktober eine nicht-bindende *Sense-of-Congress-Resolution* mit dem Titel *Expressing the Opposition of Congress to Any Deployment of United States Ground Forces in Kosovo* eingebracht (S. Con. Res. 125). Im Repräsentantenhaus war am gleichen Tag ein nahezu identischer nicht-bindender Schriftsatz von der Republikanerin Tillie Fowler (Florida) und 46 weiteren Abgeordneten eingebracht worden (H. Con. Res. 343). In beiden Entschlüssen wurde unter anderem betont, dass die Vereinigten Staaten im Kosovo keine vitalen nationalen Interessen hätten, der Kongress das verfassungsrechtliche Vorrecht in der Frage der Entsendung von Truppen habe und der

Einsatz in Bosnien demonstrierte, dass solche Friedensmissionen länger dauerten und mehr kosteten als ursprünglich vorgesehen. Zudem bestünde die Gefahr, dass die militärische Einsatzbereitschaft der USA weiter untergraben würde. Beide Resolutionen wurden zwar an den Auswärtigen Ausschuss überwiesen, erreichten in der Folge jedoch nicht mehr das Plenum (alle Angaben nach Thomas 1997-1998).

Auch in der Frage von Luftangriffen vermied der Kongress Debatten und Abstimmungen. Das gleiche Schicksal wie der S. Con. Res. 125 und der H. Con. Res. 343 wurde auch der ebenfalls nicht-bindenden H. Res. 561 zuteil, die am 1. Oktober von Christopher Smith (R-New Jersey) und 13 weiteren Abgeordneten einbracht worden war.<sup>64</sup> Im Senat lagen die Dinge kaum anders: Senator Biden hatte zwar geplant, nach der Zustimmung der Verbündeten zu einem Militäreinsatz eine bindende *Joint Resolution* einzubringen, mit der die NATO-Operation unterstützt werden sollte. Wie Biden konstatierte, waren seine Kollegen weniger als einen Monat vor den Zwischenwahlen aber zu nervös, um mit einem Militäreinsatz in Verbindung gebracht zu werden. In einer Sitzung der Fraktion der Demokraten am 6. Oktober seien, so Biden, mehrere Kollegen zu ihm gekommen und hätten gesagt: „Don’t count me in, Joe, don’t count me in on this“ (zit. nach Pomper 1998: 2759). Es waren aber offenbar nicht nur mehrere Demokraten, sondern auch die republikanische Führung, die Debatten und Abstimmungen zu einer militärischen Intervention so kurz vor den Zwischenwahlen unbedingt vermeiden wollte. Jedenfalls ließ sich Senator Christopher Dodd (D-Connecticut) drei Tage später im Plenum der zweiten Kammer mahnend vernehmen:

The Congress must put aside election year politics and speak with one voice in support of the United States utilizing all necessary means to put an end to these atrocities that threaten a wider war in the Balkans. For that reason, I hope that the Republican leadership will allow a vote in the Senate to signal our strong support for the use of air power against Serbian targets in the coming days. (CR, 9.10.1998: S12243)

---

<sup>64</sup> Darin wurde der Präsident unter anderem aufgefordert, ein sofortiges Einverständnis innerhalb der Nordatlantischen Allianz herzustellen, direkte und nachhaltige Schritte gegen jene Streitkräfte einzuleiten, welche die Zivilbevölkerung im Kosovo attackierten (alle Angaben nach Thomas 1997-1998).

Einen Tag zuvor hatte sich auch Senator Paul Wellstone (D-Minnesota) im Plenum darüber beklagt, dass es bislang weder zu einer Abstimmung noch zu einer Debatte gekommen war:

I am disappointed that the Senate has not brought a resolution to the floor and had a debate about what our response should be as a Nation to what is happening in Kosovo. I think it is a profound mistake on our part not to have this discussion given the fact that we are going to adjourn within the next couple of days. (CR, 8.10.1998: S11901)

Das Holbrooke-Milosevic-Abkommen vom 13. Oktober 1998 konnte ohne den Einsatz militärischer Gewalt abgeschlossen werden. Der jugoslawische Staatspräsident gab nach einer geschickten Verhandlungsführung des US-Sondergesandten schließlich nach (Daalder/O'Hanlon 2000: 47-49; Hils 2003b: 206f). Der Verzicht, das Waffenstillstandsabkommen durch eine NATO-Friedenstruppe abzusichern, gilt heute als zentrale Ursache für das Scheitern der Vereinbarung.<sup>65</sup> In den Folge Monaten des Jahres 1998 brachen zwar beide Konfliktparteien immer wieder die Waffenruhe. Dabei handelte es sich aber in der Regel um kleinere Zwischenfälle. Mit dem Massaker von Racak am 15. Januar 1999 war für die Clinton-Administration allerdings klar, dass der jugoslawische Präsident nicht mehr bereit war, sich an die Bestimmungen des Oktober-Abkommens zu halten.

### 4.3. Selbstbehauptung ohne öffentlichen Druck? Die Rambouillet-Verhandlungen

Nach Racak konnte die Clinton-Regierung dem Kongress in der Frage einer Beteiligung der USA an einer Friedenstruppe für das Kosovo nicht mehr entgegenkommen.<sup>66</sup> Außenministerin Madeleine Albright hatte im Zuge der Ereignisse ein neues Konzept erarbeitet, das ein Ultimatum für ein Interimsabkommen vorsah. Falls beide Konfliktparteien der Vereinbarung zustimmten, sollte nun eine NATO-Friedenstruppe vor Ort stationiert werden. Für den Fall, dass die serbi-

---

<sup>65</sup> Daalder/O'Hanlon (2000: 52-57); Crawford (2001/2002: 512-514); Meyer/Schlotter (2000: 16-18).

<sup>66</sup> Vgl. zu den folgenden Ausführungen Daalder/O'Hanlon (2000: 69-75).

sche Seite eine Unterzeichnung des Abkommens verweigerte, waren in Phasen eingeteilten Luftangriffe vorgesehen, um sie wieder an den Verhandlungstisch zu bringen. Obwohl das Pentagon hinsichtlich der US-Beteiligung an der Friedenstruppe mehr als skeptisch war, konnte sich Albright am 19. Januar unter dem Eindruck des Racak-Massakers mit ihren Vorstellungen im nationalen Sicherheitsrat durchsetzen. Die Alliierten, welche die Außenministerin in den folgenden Tagen von ihrem Konzept zu überzeugen versuchte, reagierten auf die Forderung nach einer militärischen Drohung zunächst verhalten. Sie waren angesichts der US-Politik im Kontext des Oktober-Abkommens besorgt, dass sie nach einer Bombardierung Serbiens alleine die Friedenstruppe für das Kosovo stellen müssten. Deshalb lehnten sämtliche Verbündete Luftangriffe solange ab, wie sich die USA nicht an einer darauf folgenden Friedensmission mit Soldaten beteiligen wollten.

Am 29. Januar erging an die Konfliktparteien die Aufforderung unter Vermittlung der Balkankontaktgruppe am 6. Februar in Rambouillet (Frankreich) mit Verhandlungen über eine substanzielle Autonomie für das Kosovo zu beginnen und diese – bei einer möglichen Fristverlängerung um weitere sieben Tage – innerhalb von einer Woche abzuschließen (Contact Group 1999a). Einen Tag später flankierte die NATO die diplomatischen Bemühungen mit einer militärischen Drohung gegen Serbien (North Atlantic Council 1999). Am 13. Februar, einen Tag nach Abschluss des Amtsenthebungsverfahrens gegen ihn, verkündete Präsident Clinton in einer Radioansprache schließlich öffentlich die mögliche Entsendung von etwa 4.000 US-Soldaten als Teil einer NATO-Friedenstruppe für das Kosovo (Clinton 1999). Zehn Tage später waren die Rambouillet-Verhandlungen nach einer Woche Verlängerung und drei weiteren, ursprünglich nicht vorgesehenen Verhandlungstagen so gut wie gescheitert.<sup>67</sup> Die kosovo-albanische Delegation hatte ihre Zustimmung zwar in Aussicht gestellt. Die serbische Seite lehnte eine NATO-Friedenstruppe aber nach wie vor rundweg ab. Da sie jedoch ihre prinzipielle Unterstützung für den politischen Teil des Abkommens signalisiert hatte, konstatierte die Kontaktgruppe am 23. Februar, dass ein Konsens über eine substanzielle Autonomie für das Kosovo erreicht worden wäre und die Konfliktparteien der Teilnahme an einer Nachfol-

---

<sup>67</sup> Vgl. zu den Rambouillet-Verhandlungen Daalder/O'Hanlon (2000: 77-89) und Weller (1999).

gekonferenz zugestimmt hätten, die am 15. März in Paris beginnen und sich mit allen Gesichtspunkten der Implementierung des politischen Abkommens befassen sollte (Contact Group 1999b).

Spätestens zu diesem Zeitpunkt musste jedem interessierten Beobachter klar sein, dass die Entsendung einer US-Friedenstruppe nur noch eine Frage der Zeit war: Hätten die Serben das Rambouillet-Abkommen doch noch akzeptiert, so hätte die NATO unverzüglich mit der Implementierung (einschließlich der Truppenstationierung) begonnen. Im Falle der einseitigen Zustimmung der Kosovo-Albaner waren Luftangriffe nicht in erster Linie als Strafmaßnahme gegen die serbische Seite vorgesehen, sondern als ein Mittel, um den jugoslawischen Staatspräsidenten zu den Bedingungen der Allianz wieder an den Verhandlungstisch zu bringen. Wie es das *Republican Policy Committee* unter dem Vorsitz von Senator Larry Craig (Idaho) am 22. Februar auf den Punkt brachte, war der Einsatz militärischer Gewalt damit kein Ersatz für eine NATO-Friedenstruppe, sondern ein Mittel, um ihre Stationierung zu erreichen (Republican Policy Committee 1999: 2).

Am 23. Februar teilte *Speaker* J. Dennis Hastert (R-Illinois) (1999-heute) dem Präsidenten bei einem Treffen im Weißen Haus mit, dass er beabsichtige, vor der Stationierung von US-Truppen eine Abstimmung im Repräsentantenhaus über diese Frage abzuhalten.<sup>68</sup> Am Tag darauf erhielt Hastert in einer Sitzung der *Republican Conference* Rückendeckung. Obwohl die Administration betont hatte, dass ein solcher Schritt die Friedensverhandlungen unterminieren könnte, plädierte die Fraktion für eine Debatte und Abstimmung *vor* der Entsendung von Truppen oder dem Beginn von Luftangriffen. Der *Speaker* hatte Clinton zwar zugesagt, dass er die Debatte nicht beeinflussen und die Resolution im Sinne des Präsidenten nicht ablehnend formulieren wolle. Allerdings war die Abgeordnete Fowler anderer Ansicht als Hastert. Sie hatte bereits am 10. Februar mit der nicht-bindenden H. Con. Res. 29 eine nahezu wörtliche Wiederauflage der H. Con. Res. 343 vom 8. Oktober 1998 eingebracht, der sich bis zum 9. März weitere 59 Abgeordnete als Kosponsoren anschlossen (alle Angaben nach Thomas 1999-2000). Zwei Tage später fand die Debatte und Abstimmung im Repräsentantenhaus zur Entsendung der US-Friedenstruppen statt.

---

<sup>68</sup> Vgl. dazu und den folgenden Ausführungen Pomper (1999a).

Im Vorfeld hatte John Moakley (D-Massachusetts) im *Rules Committee* einen Gesetzeszusatz eingebracht, der vorsah, die Debatte und Abstimmung bis zum Abschluss der Rambouillet-Nachfolgekonferenz aufzuschieben. Das *Amendment* wurde in einem Votum abgelehnt, das strikt entlang der Parteigrenzen verlief.<sup>69</sup> Als am 11. März mit der H. Res. 103 dann zunächst über das weitere Vorgehen entschieden wurde, ergab sich ein identisches Bild: Während 213 Republikaner und fünf Demokraten für die Resolution – und damit für eine sofortige Debatte und Abstimmung – votierten, sprachen sich 199 Demokraten, ein Republikaner sowie ein Unabhängiger gegen die H. Res. 103 aus (Angaben nach OCHR 1999a).

Trotz der klaren parteipolitischen Verwerfungen wurde in der Abstimmung zur Entsendung der Friedenstruppe mit einem Votum von 219 zu 191 eine hauchdünne absolute Mehrheit von zwei Stimmen für den Einsatz erreicht. 44 Republikaner, 174 Demokraten und ein Unabhängiger hatten für, 173 Republikaner und 18 Demokraten gegen die nicht-bindende H. Con. Res. 42 gestimmt (Angaben nach OCHR 1999b). Die härteste Auseinandersetzung in den Debatten und Abstimmungen zur H. Res. 103 und H. Con. Res. 42, die mehr als zehn Stunden dauerten, hatte sich um einen Gesetzeszusatz der Abgeordneten Fowler entsponnen, der ein Verbot für die Stationierung einer US-Friedenstruppe im Kosovo vorsah. Mit der Hilfe führender Republikaner, darunter die Vorsitzenden des Auswärtigen und des Justizausschusses, konnten die Demokraten mit einem Votum von 178 zu 237 hier aber eine eindeutige Ablehnung erreichen (Pomper 1999b).<sup>70</sup>

Vier Tage nach dem Votum des Repräsentantenhauses begannen die Pariser Friedensverhandlungen. Wie sich bereits im Vorfeld abgezeichnet hatte, kündigte die kosovo-albanische Delegation am ersten Konfe-

---

<sup>69</sup> So der Abgeordnete Tony Hall (D-Ohio) in der Debatte zur H. Con. Res. 42 (CR, 11.3.1999: H1181).

<sup>70</sup> Benjamin Gilman (R-New York), der Vorsitzende des auswärtigen Ausschusses, hatte zwar zunächst betont, dass er bis zu einem gewissen Grad die Sorgen Fowlers hinsichtlich der Rückwirkung der Friedensmission auf die Truppenmoral und die militärische Einsatzbereitschaft teile. Dennoch sprach er sich klar für den Einsatz aus. Henry Hyde (R-Illinois), der Vorsitzende des Justizausschusses, hatte die Gegner einer Entsendung dagegen nachdrücklich an die US-Führungsrolle in der Nordatlantischen Allianz erinnert: Die ganze Angelegenheit reduziere sich auf die Frage, ob die NATO es wert sei (CR, 11.3.1999: H1234 u. H1197).

renztag an, das Abkommen zu jedem gewünschten Zeitpunkt unterzeichnen zu wollen. Die serbische Delegation machte dagegen klar, dass sie weder Details des politischen Abkommens noch die Stationierung fremder Truppen akzeptieren würde (Daalder/O'Hanlon 2000: 83/84; Weller 1999: 234). Da sich daran auch in der darauf folgenden Woche nichts änderte, steuerten die Vereinigten Staaten und die NATO allmählich auf einen Krieg zu.

Nun begann sich allerdings im Senat Unmut über die Kosovopolitik der Clinton-Regierung zu regen. Befördert wurde die zunehmende Kritik durch den offenkundigen Unwillen der Administration, die Legislative um eine Autorisierung der immer wahrscheinlicher werdenden Luftangriffe zu ersuchen. Alarmiert von dem sich abzeichnenden Widerstand traf sich der Präsident zwischen dem 19. und 23. März mit mehreren Dutzend Parlamentariern im Weißen Haus, um für seine Kosovopolitik zu werben (Pomper 1999c: 763). Am 23. März übermittelte Clinton schließlich einen Brief an die Führung des Kongresses (CR, 23.3.1999: S3101), in dem er ihn um Unterstützung ersuchte. In einer eilig anberaumten Debatte und Abstimmung entschied sich der Senat daraufhin nach kurzer Aussprache mit einem Votum von 58 zu 41 die Luftangriffe zu befürworten (CR, 23.3.1999: S3109-S3119). 16 Republikaner und 42 Demokraten hatten für, 38 Republikaner und drei Demokraten gegen die nicht-bindende S. Con. Res. 21 gestimmt (Angaben nach Senate Bill Clerk 1999). Selbst Befürworter einer Militärintervention unter den Demokraten, wie Senator J. Robert Kerrey (D-Nebraska), hatten sich klar gegen eine US-Friedenstruppe für das Kosovo ausgesprochen (CR 23.3.1999: S3116).

Das eindeutige Votum zu seinen Gunsten verdankte Clinton freilich nicht nur der Tatsache, dass die Entsendung einer Friedenstruppe in der Resolution nicht thematisiert worden war. Wie Senator Biden, der als Hauptsponsor für die S. Con. Res. 21 verantwortlich zeichnete, im Anschluss betonte, hatten beide Parteiführungen das Votum als reine Gewissensentscheidung verstanden und deshalb darauf verzichtet, Stimmen für oder gegen die Entschliebung zu mobilisieren (CR 23.3.1999: S3118). Die öffentliche Meinung spielte bei der Zustimmung der 16 Republikaner – darunter frühzeitige und ausgewiesene Befürworter von Luftangriffen wie der spätere Bewerber um die republikanische Präsidentschaftskandidatur, John McCain (Arizona), und der Vorsitzende des Streitkräfteausschusses, John Warner (Virginia) – keine Rolle. Ange-

sichts einer desinteressierten Öffentlichkeit fühlten sich offenbar nicht die Gegner, sondern vielmehr die Befürworter einer Militärintervention unter einem latentem Druck der Wählerschaft. Geradezu flehentlich nimmt sich hier der Aufruf des republikanischen »Abweichlers« Arlen Specter (Pennsylvania) an Präsident Clinton im Anschluss an die Abstimmung zur S. Con. Res. 21 aus:

The president should articulate in great detail about the savagery of the assaults on people and the brutality and the ethnic cleansing which has gone on in Kosovo. Those details, I think, are a concern to the American people but they have not been stated in a way which really brings forth the magnitude of the human catastrophe in Kosovo so the American people would be willing to accept and undertake the risks that are involved in that matter. (CR, 23.3.1999: S3157)

#### 4.4. Genuine Kultur der Unterordnung? Ein Resümee

Was die Zeitspanne zwischen dem gewaltsamen Ausbruch des Kosovokonflikts am 28. Februar 1998 und dem Racak-Massaker vom 15. Januar 1999 angeht, so wird eine Einschätzung des Verhaltens des Kongresses durch den vorauseilenden Gehorsam der Administration in der Frage der Entsendung von US-Friedenstruppen beträchtlich erschwert. In der Tat ist der Clinton-Regierung in diesem Zusammenhang vorgeworfen worden, ihren politischen Handlungsspielraum bei weitem nicht ausgereizt zu haben. So konstatieren Ivo Daalder und Michael O’Hanlon zum Oktober-Abkommen:

(I)t was the Clinton administration that ruled out the use of ground forces (...) Although it is likely that Congress, already uneasy about the lengthy deployment of U.S. troops in Bosnia, would not have been enthusiastic about sending additional forces to Kosovo, the administration never tried to make a case for their deployment. (Daalder/O’Hanlon 2000: 55)

Durch den kategorischen Ausschluss der Entsendung einer US-Friedenstruppe – wie es bei Daalder und O’Hanlon (2000: 52-57) anklingt, vielleicht gar nicht einmal so sehr eine direkte Reaktion auf die Präferenzen der Legislative (und der Alliierten), sondern vielmehr Anzeichen dafür, wie gering die Bereitschaft der Administration war, politisches Kapital in die Kosovopolitik zu investieren – wurde das Kon-

fliktpotenzial zwischen Präsident und Kongress vor Racak erheblich vermindert. Dass sich die Legislative in den ersten beiden Oktoberwochen des Jahres 1998 damit begnügte, mit nicht-bindenden Entschlüssen, welche nicht einmal das Plenum erreichten (also in den Ausschüssen gestoppt wurden), der Administration ihre Konfliktbereitschaft zu signalisieren, könnte mithin eine direkte Folge des *Policy-Konsenses* in der für den Kongress entscheidenden Frage der Friedenstruppen gewesen sein – Warnschüsse reichten hier aus. Offenbar wurden aber auch viele Parlamentarier durch die näher rückenden Zwischenwahlen dazu veranlasst, zu einem potenziell kontroversen Thema keine Stellung zu beziehen, um dem politischen Gegner im Wahlkampf keine Angriffsfläche zu bieten.

Wohl gemerkt würde es sich hierbei, sollte der zuletzt genannte Faktor für das Verhalten des Kongresses eine ausschlaggebende Rolle gespielt haben, nicht um einen politischen Zwang zur Unterordnung handeln, zumal auch im unmittelbaren Vorfeld des Oktober-Abkommens von einem signifikanten pro-interventionistischen Wählerdruck keine Rede sein kann. So hatten in einer Gallup-Umfrage vom 9. bis 12. Oktober nur 42 Prozent der befragten US-Bürger angegeben, die Situation im Kosovo sehr (elf Prozent) oder ziemlich genau (31 Prozent) verfolgt zu haben.<sup>71</sup> Eine US-Beteiligung an möglichen NATO-Luftangriffen gegen serbische Streitkräfte im Kosovo waren in einer Gallup-Umfrage vom 12. Oktober ebenfalls nur 42 Prozent der Befragten bereit zu unterstützen. Fast genauso viele, 41 Prozent, sprachen sich gegen eine solche Beteiligung aus, und die mit 17 Prozent sehr große Zahl an Unentschiedenen zeigte wohl, wie wenig das Thema Kosovo die US-Bevölkerung in Wirklichkeit beschäftigte (vgl. Tabelle 4, S. 52).

Für die Zeitspanne zwischen dem gewaltsamen Ausbruch des Kosovokonflikts und dem Racak-Massaker, in die auch das Oktober-Abkommen fällt, ist die Perspektive eines politischen *Zwangs zur Unterordnung* völlig abwegig. Dagegen könnten sowohl der vordergründige *Policy-Konsens* als auch eine verfahrenstechnische *Kultur der Unterordnung* dazu geführt haben, dass sich der Kongress damit begnügte, mit nicht-bindenden Resolutionen, die in den Ausschüssen gestoppt wurden, lediglich den Grundstein für eine symbolische Politik zu legen. Betracht-

---

<sup>71</sup> The Gallup Organization (ohne Datum: 16); vgl. auch Tabelle 3 (S. 49).

tet man die Phase zwischen dem Racak-Massaker und dem Beginn des Kosovokriegs, in der die Administration den *Policy*-Konsens aufkündigte, so deutet alles darauf hin, dass eine genuine *Kultur der Unterordnung* hier der ausschlaggebende Faktor war: Ohne öffentlichen Druck – die Aufmerksamkeitswerte gegenüber dem Kosovokonflikt hatten sich nach dem Oktober-Abkommen noch weiter reduziert,<sup>72</sup> und auch die Bereitschaft, eine US-Beteiligung an möglichen Luftangriffen gegen Serbien zu unterstützen, blieb weiterhin unter der 50-Prozent-Marke (vgl. Tabelle 4, S. 52) – und bei aufgekündigtem *Policy*-Konsens, der die Entsendung einer US-Friedenstruppe in naher Zukunft erwarten ließ, beschränkte sich das Verhalten des Kongresses auf die Verabschiedung nicht-bindender Entschlüsse.<sup>73</sup> Und selbst diese wurden mitunter, wie das Beispiel der in buchstäblich letzter Minute verabschiedeten S. Con. Res. 21 zeigt, nur widerwillig auf die Tagesordnung gesetzt.<sup>74</sup>

In einer Hinsicht scheint dieser Befund allerdings relativiert werden zu müssen: Anders als der 101. und 102. Kongress (bzw. dessen demokratische Führung) während der Golfkrise ließ es sich der 106. Kongress (bzw. dessen republikanischer *Speaker*) im Vorfeld des Kosovokriegs nicht nehmen, eine Abstimmung über die militärische Drohhpolitik des Präsidenten abzuhalten, *bevor* alle diplomatischen Möglichkeiten ausgeschöpft waren und ein Militäreinsatz praktisch unmittelbar bevorstand. Wäre das Votum des Repräsentantenhauses am 11. März zur Entsendung einer US-Friedenstruppe nicht im Rahmen einer nicht-bindenden *Concurrent Resolution* erfolgt und hätte der Senat ebenso früh-

---

<sup>72</sup> The Gallup Organization (ohne Datum: 16); vgl. auch Tabelle 3 (S. 49).

<sup>73</sup> Dass die Legislative offenbar meinte, mit *nicht-bindenden* Entschlüssen die Entsendung von US-Friedenstruppen bzw. einen Krieg *autorisieren* zu können, wird von Fisher (2002: 244) scharf kritisiert.

<sup>74</sup> Ursprünglich wollte die republikanische Führung im Senat mittels eines Gesetzeszusatzes zweiten Grades zum *Emergency Supplemental Appropriations Act* für das Haushaltsjahr 1999 über die Frage von Luftangriffen entscheiden (vgl. CR, 19.3.1999: S2995f u. S3023). In der Debatte zur S. Con. Res. 21 brachte Senatorin Barbara Mikulski (D-Maryland) ihre Empörung über das ursprünglich geplante Vorgehen zum Ausdruck: „Mr. President, I am disturbed by the process that was initially established for this vote. The Senate should vote on whether or not to authorize the use of force. Plain and simple. Instead, we are asked to cast a cloture vote on a second degree amendment to an appropriation bill. That is not the way to conduct foreign policy in the Senate” (CR, 23.3.1999: S3116/S3117).

zeitig mit einer bindenden Resolution reagiert, dann hätte dieser Vorgang in der Tat als mögliches Signal für ein neues Maß an institutionellem Selbstbehauptungswillen auf Seiten der Legislative interpretiert werden können (so die Vermutung bei Pomper 1999b). So ergibt sich jedoch ein anderes Bild.

Anders als der 102. Kongress während der Golfkrise war der 106. Kongress im Vorfeld des Kosovokriegs nicht dazu verdammt, aufgrund eines *Policy*-Konsenses dem Präsidenten weitest gehende Rückendeckung für seine militärische Drohpolitik zu verschaffen. So bestand *Speaker* Hastert trotz ausdrücklicher Warnungen der Administration, dass die Friedensverhandlungen durch eine Debatte (geschweige denn ein ablehnendes Votum) gefährdet würden,<sup>75</sup> auf seinen Zeitplan.<sup>76</sup> Folglich kann die Wahl einer nicht-bindenden *Concurrent Resolution* als legislatives Instrument (deren außenpolitische Wirkung im Falle einer Ablehnung wohl genauso gravierend gewesen wäre wie die einer bindenden Resolution) nur als genuines kulturelles Moment der Unterordnung auf Seiten der republikanischen Führung interpretiert werden. Die beiden anderen Faktoren – die politischen Zwänge und Dilemmata, die aus einem (medial erzeugten) Wählerdruck und einem *Policy*-Konsens erwachsen – scheiden als alternative Erklärungsfaktoren aus. Das gilt auch für die Tatsache, dass das Repräsentantenhaus bis zum Beginn des Kosovokriegs am 24. März keine Stellung zu den anstehenden Luftangriffen bezog.

---

<sup>75</sup> So hatte im Vorfeld der Abstimmung über die H. Con. Res. 42 Außenministerin Albright vor einem Bewilligungsunterausschuss des Repräsentantenhauses gewarnt: „A congressional debate now, I can assure you, will complicate our efforts to get the Serbs and the Kosovo Albanians on board. I might add that a vote at any time to oppose an authorization would be taken by both sides as a green light to resume fighting” (zit. nach Pomper 1999b).

<sup>76</sup> In der Debatte zur H. Con. Res. 42 entgegnete er seinen Kritikern: „Some have argued that we should not have this debate today, that we should just leave it to the President. Some have even suggested that taking part and talking about this could damage the peace process. I disagree. No one should fear the free expression of ideas, the frank exchange of opinions in a representative democracy” (CR, 11.3.1999: H1180).

## 5. Unvermeidliche Delegation? Die parlamentarische Kontrolle von US- Militärinterventionen

Wäre der Gegenstand dieser Studie ausschließlich der Kosovokonflikt gewesen, so müsste der abschließende Befund kurz und bündig lauten: *Hinsichtlich der Unterordnungstendenzen des Kongresses in der militärischen Interventionspolitik kommt einem medial erzeugten Wählerdruck allenfalls die Rolle eines ergänzenden Faktors zu. Die Perspektive der Kultur der Unterordnung ist die entscheidende.* In der Tat scheiden im Fall Kosovo praktisch alle anderen möglichen Erklärungen für das Verhalten der Legislative aus: Weder war eine alles überragende äußere Bedrohung gegeben noch ein pro-interventionistischer Wählerdruck vorhanden. Und die republikanischen Mehrheiten des 106. Kongresses, durch fortschreitenden Generationswechsel und zunehmende parteipolitische Polarisierung ohnehin auf Konfrontation mit dem Weißen Haus ausgerichtet, waren nach dem gescheiterten Amtsenthebungsverfahren gegen Clinton nicht nur aller Wahrscheinlichkeit nach in einer gesteigerten Kontrolllaune (Hendrickson 2000: 2), sondern in der konkreten Frage der Entsendung einer weiteren US-Friedenstruppe auf den Balkan auch dezidiert anderer Meinung als der Präsident – womit auch ein genuiner *Policy*-Konsens als alternative Erklärungsmöglichkeit ausscheidet.<sup>77</sup>

Allerdings wirft der alleine auf dem Fallbeispiel Kosovo basierende Befund ein Problem auf – zumindest dann, wenn man ihn mit unseren

---

<sup>77</sup> Man sollte das knappe positive Votum des Repräsentantenhauses vom 11. März 1999 zur Frage der Entsendung einer US-Friedenstruppe nicht als Beleg für einen von Anfang an vorhandenen *Policy*-Konsens missdeuten. Es sei daran erinnert, dass die verfahrenstechnische Entschließung, die eine sofortige Debatte und Abstimmung über den Einsatz – und keine Verschiebung bis nach der Pariser Friedenskonferenz – verlangte (H. Res. 103), trotz Warnungen der Administration von nur einem Republikaner abgelehnt wurde (vgl. Kapitel 4.4.). Dass schließlich auch 44 Angehörige der *Grand Old Party* für die nicht-bindende H. Con. Res. 42 stimmten, lässt darauf schließen, dass sich einige der ursprünglichen Gegner der Friedensmission in der Tat, wie in Kapitel 4.4. ausgeführt, von den in der Debatte geäußerten Argumenten überzeugen ließen.

Ergebnissen zur Golfkrise von 1990/1991 in Beziehung setzt. Hat sich die Kultur der Unterordnung, die unserem ersten Fallbeispiel nach zu urteilen zu Beginn der 1990er Jahre bereits in deutlicher Auflösung begriffen war, in einer Zwischenkriegsphase ohne eine alles überragende Globalbedrohung für die Vereinigten Staaten wieder verstärkt? Muss man für die 1990er Jahre folglich nicht von einer (weiteren) „Erosion“ (Rudolf 2000: 331), sondern von einer Revitalisierung der Kultur der Unterordnung ausgehen? Diese Deutung scheint wenig plausibel, zumal ein Auslöser für eine solche Revitalisierung nicht zu erkennen ist. Was aber bleibt dann?

Zieht man unsere Interpretation der Golfkrise nicht in Zweifel – und nicht nur ein bindendes (wenn auch aufgrund des *Policy*-Konsenses sehr spät angesetztes) hauchdünnes Mehrheitsvotum im Senat dürfte mit der Perspektive der Kultur der Unterordnung schwer zu vereinbaren sein –,<sup>78</sup> so bleibt eigentlich nur eine Erklärung, um einen Einklang zwischen unseren Befunden herzustellen: Es muss unter den Republikanern eine separate, besonders stark ausgeprägte Teilkultur der Unterordnung existieren, die *ceteris paribus* dazu führt, dass sich eine von der *Grand Old Party* (GOP) kontrollierte Legislative in Fragen, die Krieg und Frieden betreffen, institutionell grundsätzlich weniger stark behaupten kann als ein demokratisch dominierter Kongress. So würde sich unter

---

<sup>78</sup> Zwar scheint man die Zurückhaltung des Kongresses in den ersten beiden Monaten der Golfkrise zunächst auch so interpretieren zu können, dass der medial erzeugte Wählerdruck lediglich eine ohnehin vorhandene Tendenz zur Unterordnung auf Seiten der Legislative überlagerte und verbarg, deren Wurzeln in einer genuinen Kultur der Unterordnung zu suchen sind. Dann gibt aber das äußerst knappe Votum des Senats Rätsel auf. Genauso scheint man die bis zur sprichwörtlich letzten Minute hinausgezögerte Debatte und Abstimmung über die Frage eines Einsatzes militärischer Gewalt gegen den Irak auf den ersten Blick auch als originäres Resultat einer Kultur der Unterordnung (und nicht als das Ergebnis eines genuinen *Policy*-Konsenses) werten zu können. Dann ergibt sich aber wiederum das logische Problem, dass eben jene demokratische Führung (namentlich der *Majority Leader* im Senat, Mitchell, und *Speaker Foley*), welche für die lange Verzögerung der Debatte und Abstimmung verantwortlich zeichnete, in dem bindenden Votum vom 12. Januar 1991 gegen den Militäreinsatz stimmte. Da man hinsichtlich der Kultur der Unterordnung von internalisierten und deshalb festgefügtten Verhaltensnormen ausgehen muss, die ein durchgängiges Verhaltensmuster der Unterordnung erzeugen, ist aus dieser Perspektive nicht ersichtlich, woher dieser plötzliche politische Mut und Selbstbehauptungswille kommen sollte.

anderem erklären, warum der demokratisch dominierte Senat des 102. Kongresses (unter mehrheitlichem, wenn auch nicht überwältigendem pro-interventionistischem Druck der Öffentlichkeit) wenige Tage vor dem Beginn des Golfkriegs mit einer hauchdünnen absoluten Mehrheit von zwei Stimmen in einem *bindenden Gesetz* den Einsatz des US-Militärs gegen den Irak autorisierte, während das republikanisch kontrollierte Repräsentantenhaus des 106. Kongresses (bei Abwesenheit jeglichen öffentlichen Drucks) wenige Tage vor dem Beginn des Kosovokriegs zwar ebenfalls mit einer hauchdünnen absoluten Mehrheit von zwei Stimmen, aber lediglich in einer *nicht-bindenden EntschlieÙung* Stellung zur Entsendung von US-Friedenstruppen in das Kosovo bezog.

Doch wie lässt sich das Erklärungsmuster einer separaten, besonders stark ausgeprägten Teilkultur der Unterordnung auf Seiten der Republikaner inhaltlich begründen? Im Rahmen des Kosovokriegs findet sich ein erster Anhaltspunkt. Am 28. April 1999, zu Beginn der sechsten Kriegswoche, stimmte das Repräsentantenhaus über eine Reihe von Resolutionen ab, die sich mit der militärischen Auseinandersetzung zwischen Belgrad und der Nordatlantischen Allianz befassten.<sup>79</sup> Darunter befand sich auch die am 23. März vom Senat verabschiedete S. Con. Res. 21, mit der die zweite Kammer am Vorabend des Krieges die Luftangriffe gegen Serbien mit einer deutlichen Mehrheit von 58 zu 41 Stimmen befürwortet hatte. Im Repräsentantenhaus mündete das Votum über die S. Con. Res. 21 dagegen in ein Abstimmungsstimmengleichgewicht von 213 zu 213 Stimmen, womit die symbolische Autorisierung des NATO-Luftkriegs eine Mehrheit denkbar knapp verfehlte. 31 Republikaner, 181 Demokraten und ein Unabhängiger hatten für, 187 Republikaner und 26 Demokraten gegen die S. Con. Res. 21 gestimmt (Angaben nach OCHR 1999c). Dass nicht noch mehr Angehörige der GOP gegen die nicht-bindende Resolution votierten, um den von führenden Republikanern als »*Clinton's War*« gebrandmarkten Kosovokrieg zumindest auf der symbolischen Ebene abzulehnen, erklärte sich der *Congressional Quarterly Weekly* unter anderem wie folgt:

---

<sup>79</sup> Vgl. zum Verhalten des Kongresses während des 78-tägigen NATO-Luftkrieges – das im Übrigen ebenfalls den Schluss einer genuinen Kultur der Unterordnung nahe legt – im Detail Hills (2003b: 312-329).

An overwhelming majority of Republicans voted against Clinton's Balkans policy, goaded by Majority Leader Tom DeLay, R-Texas, who warned his colleagues not to 'take ownership' of Clinton's policy by 'voting to continue an unplanned war by an administration that is incompetent of carrying it out' (...) Among the 31 Republicans who broke with DeLay were leading members of defense committees who appealed to *the party's traditional support for presidential discretion in the use of force*.<sup>80</sup> (Towell 1999: 1036, unsere Hervorh.)

In der Tat hatte diese traditionelle Unterstützung für einen präsidentiellen Ermessensspielraum bei der Anwendung militärischer Gewalt im Sommer 1995 beinahe dazu geführt, dass die umstrittene *War Powers Resolution* (WPR) aus dem Jahr 1973 (vgl. dazu Grimmett 2004), mit welcher der Kongress nach den Auswüchsen der so genannten imperialen Präsidentschaft (Schlesinger 1989) versucht hatte, die Exekutive in Fragen von Krieg und Frieden wieder einzuhegen, (teilweise) zurückgenommen worden wäre.

Am 7. Juni 1995, ein knappes halbes Jahr nach der republikanischen Machtübernahme, hatte der gegenwärtige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Repräsentantenhaus, der Abgeordnete Henry Hyde (R-

---

<sup>80</sup> Mehrere Mitglieder der republikanischen Repräsentantenhausfraktion behaupteten später, sie hätten für die nicht-bindende Entschließung gestimmt, wenn sie zu diesem Zeitpunkt bereits gewusst hätten, dass der *Speaker* gewillt war, für die symbolische Autorisierung der Luftangriffe zu votieren. Dieser hatte in der Abstimmung über die S. Con. Res. 21 erst spät sein positives Votum abgegeben und somit vermieden, ein klares Signal an die Fraktion zu senden. In einer Sitzung der *Republican Conference* am 5. Mai entschuldigte er sich dafür. Hastert hatte die Abstimmung zunächst als reine Gewissensentscheidung angesehen, nach Kritik aus den eigenen Reihen – vor allem aber von Seiten der Demokraten – im Rückblick jedoch einen Führungsfehler eingeräumt (Taylor 1999: 1071). Die demokratische Fraktionsführung im Repräsentantenhaus war im Vorfeld der Abstimmung von ihrem republikanischen Pendant in dem Glauben belassen worden, mit den Ja-Stimmen von etwa 90 Republikanern rechnen zu können. *House Minority Whip* David Bonior (D-Michigan) führte die Tatsache, dass dann nur 31 Angehörige der GOP für die S. Con. Res. 21 votierten, zumindest teilweise auf die persönlichen Überzeugungsversuche DeLays zurück. Demokratische Abgeordnete hatten sich nach dem Votum beklagt, dass sie den Mehrheitsführer, der dafür keinen Auftrag von seiner Fraktionsführung hatte, während der Abstimmung durch die Reihen seiner Parteifreunde hätten gehen sehen, um diese dazu zu bewegen, gegen die symbolische Autorisierung der Luftangriffe zu votieren (Towell 1999: 1038f).

Illinois),<sup>81</sup> damals noch (neuer) Vorsitzender des Justizausschusses und drei Jahre später einer der Koordinatoren für das Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Clinton, den Gesetzeszusatz 417 zum *American Overseas Interest Act of 1995* (H. R. 1561) eingebracht (vgl. Thomas 1995-1996). Dieses *Amendment* zielte darauf ab, die 60-Tage-Frist abzuschaffen, innerhalb derer der Präsident laut Abschnitt 5(b) der WPR einen Militäreinsatz beenden muss – so die Legislative diesen Schritt bis dahin nicht autorisiert hat.<sup>82</sup> Hyde begründete sein Vorhaben so:

Congress alone can declare war but the President who is charged with the responsibility of defending this country needs flexibility, he needs to act quickly, and he should not, and the law should not provide our enemies, whether it is Saddam Hussein or Raoul Cedras or anybody else, with the hope, with the expectation that in 60 days they will all have to come home.<sup>83</sup> (CR, 7.6.1995: H5556)

Überraschenderweise sekundierte *Speaker* Newt Gingrich (R-Georgia) (1995-1998), als Architekt einer für die Legislaturperiode des 104. Kongresses (1995-1996) häufig diagnostizierten Parlamentarisierung des amerikanischen Regierungssystems (so etwa Pomper 1999) alles andere als ein glühender Befürworter von *Presidential Government*, Hyde in der Debatte zum Gesetzeszusatz 417 nachdrücklich:

(I) think the American nation needs to understand that as Speaker of the House and as the chief spokesman in the House for the Republican party, I want to strengthen the current Democratic president because he is the President of the United States. And the President of the United States on a bipartisan basis deserves to be strengthened in foreign affairs and strengthened in national security. He does not deserve to be undermined and cluttered and weakened. (CR, 7.6.1995: H5672)

---

<sup>81</sup> Hyde hatte den Vorsitz des *Committee on International Relations* bereits im 107. Kongress (2001-2002) inne und bekleidet das Amt im gegenwärtigen 109. Kongress (2005-2006) erneut.

<sup>82</sup> Der Text der WPR ist in Czempiel/Schweitzer (1989: 355-360) abgedruckt.

<sup>83</sup> Louis Fisher und David Gray Adler, beides ausgewiesene Experten für den Bereich der Kriegsvollmachten, bewerten Hydes *Amendment* so: „Instead of full repeal, the proposal chose to retain two elements of the (war powers) resolution: consultation and presidential reporting. That left the impression that presidents could do pretty much as they pleased in initiating military action, so long as they consulted a few people in Congress and sent regular reports” (Fisher/Adler 1998: 15).

Trotz des glühenden Plädoyers Gingrichs erreichte Hydes *Amendment* bei einem Abstimmungsergebnis von 201 zu 217 keine Mehrheit. 178 Republikaner und 23 Demokraten hatten am 7. Juni für, 44 Republikaner, 172 Demokraten sowie ein Unabhängiger gegen den Gesetzeszusatz 417 votiert (Angaben nach OCHR 1995). Offenbar spielte bei der Ablehnung der 44 republikanischen Abgeordneten die Furcht eine ausschlaggebende Rolle, dass eine Stationierung von US-Truppen in Bosnien unmittelbar bevorstehen und sich der Kongress mit dem *Amendment* ohne Not eines Instruments zur Disziplinierung des Präsidenten berauben könnte (Doherty 1995c).

Die tiefsitzende Abneigung gegen multilaterale Friedenseinsätze spielte offensichtlich auch bei einem vorherigen republikanischen Versuch, die WPR zu reformieren, eine entscheidende Rolle. Bereits am ersten legislativen Arbeitstag des 104. Kongresses hatte der neue Mehrheitsführer im Senat und spätere republikanische Präsidentschaftskandidat, Robert Dole (Kansas), den *Peace Power Act of 1995* eingebracht, der ebenfalls eine Rücknahme der WPR vorsah. Allerdings scheiterte das Vorhaben bereits im Auswärtigen Ausschuss, wo es – mit einem Seitenblick auf die Bewerbung Doles um die Präsidentschaftskandidatur der GOP – angesichts eines zu erwartenden Vetos Clintons und einer ungewissen Zweidrittelmehrheit im Senat stillschweigend begraben wurde (Hendrickson 1998: 245f). Dole beschrieb das zentrale Anliegen seines Gesetzesentwurfs so:

We would untie the president's hands in using American forces to defend American interests, but we would restrict the use of American forces and funds in United Nations peacekeeping. (zit. nach Doherty 1995a)

An dieser Stelle setzte auch die Kritik der Demokraten ein, deren Ablehnung des *Peace Power Act* einhellig war (Doherty 1995b). So urteilte Senator Biden:

Dole's bill is premised on two seemingly contradictory assumptions, that the president can be trusted to use force abroad, but he cannot be trusted to use that force in cooperation with other countries via the U.N. (zit. nach Doherty 1995b)

Beide legislative Vorhaben, der Gesetzeszusatz 417 und der *Peace Power Act*, machen zweierlei deutlich: *Erstens* kann eine mögliche separate, besonders stark ausgeprägte Teilkultur der Unterordnung auf Seiten der

Republikaner offenbar nicht losgelöst von Politikinhalt betrachtet werden. *Zweitens* scheinen die *Policy*-Präferenzen der GOP in der Frage der Entsendung von US-Friedenstruppen so intensiv und von so herausragender Bedeutung gewesen zu sein, dass sie bei beiden Gesetzesvorhaben die mutmaßliche Teilkultur (zumindest partiell) außer Kraft setzten: Im Falle des Gesetzeszusatzes 417 wichen genügend republikanische Abgeordnete aus Sorge vor den Folgen für eine möglicherweise unmittelbar bevorstehende Entsendung von US-Truppen nach Bosnien von der »Parteilinie« ab, um das *Amendment* scheitern zu lassen. Im Falle des *Peace Power Act* war die Ausklammerung der Friedenseinsätze aus der mutmaßlichen republikanischen Teilkultur der Unterordnung dagegen bereits Bestandteil des Gesetzestextes – in der Frage von multilateralen Friedensmissionen sollte die Position des Präsidenten geschwächt, nicht gestärkt werden.

Dieser Befund zeigt zwar erneut, von welcher herausragenden Bedeutung die Frage der Entsendung amerikanischer Friedenstruppen für die Republikaner in den 1990er Jahren war, und wirft folglich einmal mehr die Frage auf, warum der 106. Kongress in einer Situation, die für eine institutionelle Selbstbehauptung günstiger kaum hätte sein können, in einem für ihn offenbar äußerst wichtigen und emotionalisierenden Thema von sich aus darauf verzichtete, die militärische Drohhpolitik des Präsidenten mit bindenden Gesetzen aktiv mitzugestalten. Gleichzeitig ergibt sich hier aber auch ein logischer Widerspruch zu unserer bisherigen Argumentation: Wenn die Frage der multilateralen Friedenseinsätze die mutmaßliche republikanische Teilkultur im Rahmen des Gesetzeszusatzes 417 und des *Peace Power Act* (zumindest partiell) außer Kraft setzte, wie kann es dann sein, dass eben diese Teilkultur zu einer Unterordnung der Legislative im Vorfeld des Kosovokriegs führte – wo die Frage der Entsendung einer US-Friedenstruppe (zumindest nach Racak) doch permanent im Raume stand? Mangels alternativer Erklärungen legt dieser logische Widerspruch den Schluss nahe, dass die mutmaßliche republikanische Teilkultur der Unterordnung im konkreten Fall einer anstehenden Militärintervention eben doch bei weitem wirkmächtiger ist als *Policy*-Präferenzen – selbst wenn diese intensiv sind und es dabei um stark emotionalisierende Themen geht.

Für die zukünftige parlamentarische Kontrolle von US-Militärinterventionen ergibt sich angesichts unserer Befunde alles in allem ein eher ernüchterndes Bild. Wenn der republikanisch kontrollier-

te 106. Kongress selbst in einer äußerst vorteilhaften globalen Sicherheitslage und in einer fast einmalig aufgeheizten parteipolitischen Stimmung in Washington sowie in einer von jedwedem öffentlichen Druck freien politischen Situation nicht gewillt war, bei einem Thema, das ihm alles andere als gleichgültig war, auf sein in der Verfassung verbrieftes Mitspracherecht in der militärischen Interventionspolitik zu bestehen, dürften die Chancen verschwindend gering sein, dass die Kultur der Unterordnung auf republikanischer Seite in absehbarer Zukunft überwunden wird.

Ob der *ceteris paribus* diagnostizierte größere Selbstbehauptungswille der Demokraten ausreichen wird, um das neue Moment der äußeren Bedrohung nach dem 11. September 2001 hinsichtlich seiner Auswirkungen auf das Verhalten des Kongresses zu neutralisieren,<sup>84</sup> scheint auf den ersten Blick bezweifelt werden zu müssen. Jedenfalls hat nicht nur das republikanisch kontrollierte Repräsentantenhaus und dessen Auswärtiger Ausschuss unter dem Vorsitz von Henry Hyde (vgl. dazu Fisher 2003: 404f), sondern auch der demokratisch dominierte Senat des 107. Kongresses (2001-2002) im Vorfeld des Präventivkriegs gegen den Irak in einer Weise eine Politik der institutionellen Selbstaufgabe betrieben, wie sie kaum noch zu überbieten war.<sup>85</sup> Allerdings – und das führt wieder zum politischen Zwang zur Unterordnung zurück – war in diesem Fall auch ein mehrheitlicher, wenn auch nicht überwältigender pro-interventionistischer Wählerdruck vorhanden.

In einer Umfrage des PRC vom 12. bis 16. September 2002 gaben 48 Prozent bzw. 29 Prozent der befragten amerikanischen Bürger an, sie hätten die Debatte über einen möglichen US-Militäreinsatz im Irak sehr bzw. ziemlich genau verfolgt (PRC 2002a: 4). Einen halben Monat

---

<sup>84</sup> Wie der Kalte Krieg lehrt, kann eine alles überragende äußere Bedrohung alle drei Momente hervorbringen, die in dieser Studie vor allem von Interesse waren: 1. Einen (genuine) *Policy*-Konsens. 2. Einen verfahrenstechnischen Konsens, der dem Präsidenten eine praktisch uneingeschränkte Führungsrolle zugesteht. 3. Einen Wählerdruck, der den *Policy*-Konsens und den verfahrenstechnischen Konsens von außen zusätzlich verstärkt und absichert (vgl. dazu Melanson 1996: 6-17).

<sup>85</sup> So im Wesentlichen der Befund bei Fisher (2003) und Huber (2003). Schreyer (2006) bezieht einen konträren Standpunkt zu diesem Urteil und sieht das Hauptproblem der Kriegsermächtigungsresolutionen des Kongresses vor allem in der Informationsgrundlage, auf deren Basis die legislative Entscheidung getroffen wurde.

später, nur wenige Tage vor der Verabschiedung der bindenden Kriegsermächtigungsresolution des 107. Kongresses (H. J. Res. 114), lagen die entsprechenden Werte in einer PRC-Umfrage vom 2. bis 6. Oktober bereits bei 60 und 28 Prozent (PRC 2002b: 10). Mit anderen Worten: Fast 90 Prozent der amerikanischen Bevölkerung zeigten sich unmittelbar vor dem Parlamentsvotum vom 10. und 11. Oktober an der Irak-Frage interessiert. Von einer apathischen Positionierung wie im Vorfeld des Kosovokriegs konnte folglich keine Rede sein.

Hinsichtlich der Ausprägung einer pro-interventionistischen Mehrheitsmeinung fällt ein Urteil dagegen ambivalenter aus: Sofern man die Frage nach einem gewaltsamen Regimewechsel im Irak nicht weiter qualifizierte,<sup>86</sup> lag das Ausmaß des kriegsbefürwortenden Wählerdrucks im Vorfeld der Verabschiedung der H. J. Res. 114 PRC-Umfragen zufolge mit 64 Prozent (September) und 62 Prozent (Anfang Oktober) zwar im Zentrum von Grahams *Consensus*-Bereich (69-60 Prozent) (vgl. Foyle 2004: 273, Figure 1). Gemessen an diesen Werten fiel der pro-interventionistische Wählerdruck im Vorfeld des Präventivkriegs gegen den Irak etwa zehn Prozentpunkte höher aus als das unmittelbar vor der Verabschiedung der Kriegsermächtigungsresolutionen gegen den Irak zwölf Jahre zuvor, am 12. Januar 1991 der Fall gewesen war (vgl. Tabelle 2, S. 38). Fragte man im Vorfeld des Präventivkriegs gegen den Irak jedoch nach der Bereitschaft, einen Militäreinsatz auch bei substantiellen Verlusten an Menschenleben auf Seiten der Vereinigten Staaten zu unterstützen, so bewegte sich die öffentliche Zustimmung – bei sinkender Tendenz – nur noch in der Mitte der *Majority*-Ebene (59-50 Prozent). Dennoch waren vor allem Parlamentarier, die sich im November 2002 zur Wiederwahl stellen mussten und elektoral verwundbar waren, offenbar besonders geneigt, die H. J. Res. 114 zu unterstützen (Foyle 2004: 284).

Alles in allem verhindert eine Situation, in der ein dauerhafter *kriegsablehnender* Wählerdruck existiert (der sich jenseits der doppelten 60-Prozent-Schwelle bewegen sollte), in der militärischen Interventionspolitik der USA wohl am ehesten delegative Tendenzen auf Seiten des

---

<sup>86</sup> Das PRC fragte: „Would you favour or oppose taking military action in Iraq to end Saddam Hussein’s rule?”

Parlaments.<sup>87</sup> Die weithin anerkannte Theorie des *Conditional Party Government* (vgl. dazu unter anderem Aldrich/Rhode 2001, 2000, 1997/1998) lehrt, dass Kongressmitglieder nur solange nach ihren individuellen, durch die eigene Person und/oder die Vorwahlwählerschaft determinierte Präferenzen handeln (können), wie ihre Wiederwahlchancen dadurch nicht gefährdet werden (Aldrich/Rhode 2001: 282). Das dürfte nicht nur für inhaltliche politische Positionen, sondern auch für verfahrenstechnische Präferenzen gelten, wie sie in einer genuinen Kultur der Unterordnung zum Ausdruck kommen.

Für die liberale Theorie der Internationalen Beziehungen bedeuten unsere Befunde, dass das »Eigenleben« von politischen Institutionen und die Spielräume der in ihnen agierenden politischen Akteure zukünftig konzeptionell genauer ausgeleuchtet werden müssen. Jedenfalls genügt es nicht – das dürfte das Fallbeispiel Kosovo deutlich gemacht haben –, bei jedem Militäreinsatz einer Demokratie *a priori* eine mediale Manipulation der Öffentlichkeit zu unterstellen. Die Außenpolitik demokratischer Staaten ist offenbar weitaus komplexer als das die liberale Theorie gelegentlich anzunehmen scheint.

---

<sup>87</sup> Was der Historiker Arthur Schlesinger auf den US-Kontext bezogen als imperiale Präsidentschaft bezeichnet hat – ein Konzept, in dem die Frage der Usurpation der Kriegsvollmachten eine entscheidende Rolle spielt (vgl. für eine kritische Rekapitulation der Definitionskriterien Schlesingers Schreyer 2003: 6-10) –, weist zumindest der Tendenz nach Ähnlichkeit zu jenem Phänomen auf, welches in der empirischen Demokratieforschung als delegative (defekte) Demokratie bezeichnet wird (Merkel et al. 2003: 276-288). Das zentrale Defizit einer defekten Demokratie des delegativen Typus liegt in einer mangelnden horizontalen Gewaltkontrolle begründet (Merkel et al. 2003: 54). Hans-Jürgen Puhle stellt dazu kurz und bündig fest: „In a system of this type (...) the mechanisms of horizontal accountability, the checks and balances are out of order“ (Puhle 2004: 11). In präsidentiellen Regierungssystemen, die nach Meinung einiger Autoren hierfür besonders anfällig sind (vgl. für eine kritische Diskussion dieser These Merkel et al. 2003: 276-288), mündet dieser Defekt in der Regel in einen „hyperpresidentialism“ (Linz 1994: 5). Es muss hier aber betont werden, dass die Vereinigten Staaten in dieser Hinsicht durchweg als löbliche und stabile Ausnahme unter den präsidentiellen Regierungssystemen gelten. Juan Linz spricht hier gar von einem „American exceptionalism“ (Linz 1994: 77, Fn. 15). Das schließt freilich nicht aus, dass in einzelnen Politikfelder delegative Tendenzen (zeitweise) vorhanden sind. Vgl. zum Nexus zwischen defekter (delegativer) Demokratie und missionarischen Tendenzen in der US-Außenpolitik unter George W. Bush Hils/Wilzewski (2006) sowie – für eine Interpretation der Thematik aus der Sicht der liberalen Außenpolitiktheorie – Hils (2006).

# Quellen und Literatur

## 1. VN (Vereinte Nationen)

VN (2003): International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Transcripts Milosevic Kosovo, Croatia, and Bosnia Herzegovina (IT-02-54), Den Haag (12. März), <http://www.un.org/icty/transe54/030312ED.htm>.

## 2. Balkankontaktgruppe

Contact Group (1999a): Chairman's Conclusion, London (29. Januar), [http://www.ohr.int/other-doc/contact-g/default.asp?content\\_id=3558](http://www.ohr.int/other-doc/contact-g/default.asp?content_id=3558).

Contact Group (1999b): Rambouillet Accords: Co-Chairmen's Conclusions, Rambouillet (23. Februar), [http://www.ohr.int/other-doc/contact-g/default.asp?content\\_id=3560](http://www.ohr.int/other-doc/contact-g/default.asp?content_id=3560).

## 3. NATO (North Atlantic Treaty Organization)

North Atlantic Council (1999): Statement on Kosovo, Brüssel (30. Januar), <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-012e.htm>.

## 4. US-Präsident

U.S. President William J. Clinton (1999): Radio Address to the Nation, Washington D.C. (13. Februar), [http://www.state.gov/www/policy\\_remarks/1999/990213\\_clinton\\_kosovo.html](http://www.state.gov/www/policy_remarks/1999/990213_clinton_kosovo.html).

## 5. US-Kongress

CR (Congressional Record)

OCHR (The Office of the Clerk of the U.S. House of Representatives) (1999a): 106/1, Final Vote Results for Roll Call 46, <http://clerk.house.gov/evs/1999/roll046.xml>.

OCHR (1999b): 106/1, Final Vote Results for Roll Call 49, <http://clerk.house.gov/evs/1999/roll049.xml>.

OCHR (1999c): 106/1, Final Vote Results for Roll Call 103, <http://clerk.house.gov/evs/1999/roll103.xml>.

OCHR (1995): 104/1, Final Vote Results for Roll Call 359, <http://clerk.house.gov/evs/1995/roll359.xml>.

- Republican Policy Committee (1999): Clinton Kosovo Intervention Appears Imminent, Washington D.C. (22. Februar), <http://www.senate.gov/~rpc/releases/1999/fr022299.htm>.
- Senate Bill Clerk (1999): 106/1, U.S. Senate Roll Call Votes, S. Con. Res. 21, [http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_lists/roll\\_call\\_vote\\_cfm.cfm?congress=106&session=1&vote=00057](http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=106&session=1&vote=00057).
- Senate Bill Clerk (1991): 102/1, U.S. Senate Roll Call Votes, S. J. Res. 2, [http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_lists/roll\\_call\\_vote\\_cfm.cfm?congress=102&session=1&vote=00002#top](http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=102&session=1&vote=00002#top).
- Thomas (1999-2000): Legislative Information on the Internet, Bill Summary & Status, 106<sup>th</sup> Congress, <http://thomas.loc.gov/bss/d106query.html>.
- Thomas (1997-1998): Legislative Information on the Internet, Bill Summary & Status, 105<sup>th</sup> Congress, <http://thomas.loc.gov/bss/d105query.html>.
- Thomas (1995-1996): Legislative Information on the Internet, Bill Summary & Status, 104<sup>th</sup> Congress, <http://thomas.loc.gov/bss/d104query.html>.
- U.S. Congress (1999): 106/1, Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings on the Nomination of Hon. Richard C. Holbrooke to Serve as U.S. Ambassador to the United Nations, Washington D.C. (17., 22. und 24. Juni).

### 5.1. CRS (Congressional Research Service)

- Richard F. Grimmett (2004): The War Powers Resolution: After Thirty Years, CRS-Report RL32267, Washington D.C. (11. März).
- Nina M. Serafino (2001): Peacekeeping: Issues of U.S. Military Involvement, CRS-Issue Brief IB94040, Washington D.C. (1. November).

### 5.2.1. CQW (Congressional Quarterly Weekly)

- Miles A. Pomper (1999a): Congress Wants a Bigger Voice on Sending Troops to Kosovo, in: CQW 57:9 (27. Februar), S. 499.
- Miles A. Pomper (1999b): Kosovo Vote, Though Won by Clinton, May Signal New Level of Hill Involvement, in: CQW 57:11 (13. März), S. 621.
- Miles A. Pomper (1999c): Members Rally Around Kosovo Mission Despite Misgivings About Strategy, in: CQW 57:13 (27. März), S. 763-765.
- Miles A. Pomper (1998): U.S. Offers a Final Chance for Serbs to Avert Air Strikes, Saying 'Time is Running out', in: CQW 56:40 (10. Oktober), S. 2759.

Andrew Taylor (1999): House Votes Double Clinton's Kosovo Emergency Spending Request, in: CQW 57:19 (8. Mai), S. 1071-1073.

Pat Towell (1999): Congress Set to Provide Money, But No Guidance, for Kosovo Mission, in: CQW 57:18 (1. Mai), S. 1036-1041.

### 5.2.2. CQWR (Congressional Quarterly Weekly Report)

Chuck Alston (1990): Warning Shots Fired by Voters More Mood Than Mandate, in: CQWR 48:45 (10. November), S. 3796-3797.

Rhodes Cook/Ronald D. Elving (1991): Even Votes of Conscience Follow Party Lines, in: CQWR 49:3 (19. Januar), S. 190-195.

CQWR (1991): Gulf Crises: Congress Approves Resolution Authorizing Use of Force, in: CQWR 49:2 (12. Januar), S. 131.

Carroll J. Doherty (1995a): Dole's Blueprint Takes Aim at Relationship with U.N., in: CQWR 53:1 (7. Januar), S. 44-45.

Carroll J. Doherty (1995b): In Senate, 'Contract' Proposals Survive in Altered Forms, in: CQWR 53:12 (25. März), S. 878-879.

Carroll J. Doherty (1995c): House Approves Overhaul of Agencies, Policies, in: CQWR 53:23 (10. Juni), S. 1655-1657.

Carroll J. Doherty (1991a): Congress Faces Grave Choices as Clock Ticks Toward War, in: CQWR 49:1 (5. Januar), S. 7-9.

Carroll J. Doherty (1991b): Senate Edges into Gulf Debate, in: CQWR 49:1 (5. Januar), S. 8.

Carroll J. Doherty (1991c): Bush Is Given Authorization to Use Force Against Iraq, in: CQWR 49:2 (12. Januar), S. 65-71.

Carroll J. Doherty (1990a): Congress Worried About Oil, Threat to Saudi Arabia, in: CQWR 48:31 (4. August), S. 2533.

Carroll J. Doherty (1990b): Action on the Middle East Crisis Only a Matter of Time, in: CQWR 48:33 (18. August), S. 2673-2674.

Carroll J. Doherty (1990c): Members Rally Around Flag as Bush Solicits Support, in: CQWR 48:35 (1. September), S. 2777-2778.

Carroll J. Doherty (1990d): Both Chambers Craft Resolutions Backing Bush's Gulf Policy, in: CQWR 48:39 (29. September), S. 3140-3141.

Carroll J. Doherty (1990e): Congress Cautiously Supports Bush's Past Gulf Actions, in: CQWR 48:40 (6. Oktober), S. 3240.

Carroll J. Doherty (1990f): Consultation on the Gulf Crisis Is Hit-Or-Miss for Congress, in: CQWR 48:41 (13. Oktober), S. 3440-3441.

- Carroll J. Doherty (1990g): Don't Intervene in Gulf Crisis, Baker Tells Committees, in: CQWR 48:42 (20. Oktober), S. 3535-3536.
- Carroll J. Doherty (1990h): Uncertain Congress Confronts President's Gulf Strategy, in: CQWR 48:46 (17. November), S. 3839-3842.
- Carroll J. Doherty (1990i): Public Debate on Persian Gulf Poses Challenge for Members, in: CQWR 48:48 (1. Dezember), S. 4004-4005.
- Carroll J. Doherty (1990j): Administration Makes its Case But Fails to Sway Skeptics, in: CQWR 48:49 (8. Dezember), S. 4082-4085.
- Pamela Fessler (1991): Members Solemn over Crucial Choice...with Uncertain Outcome, in: CQWR 49:2 (12. Januar), S. 66-67.
- Pamela Fessler (1990): Bush Quiets His Critics on Hill by Sending Baker to Iraq, in: CQWR 48:48 (1. Dezember), S. 4006-4008.
- Dave Kaplan (1990): The Tally: Democrats, Up Nine; Republicans, Down Eight, in: CQWR 48:45 (10. November), S. 3801-3805.
- Pat Towell (1990): Reserve Call-Up Tests Strategy Long Trumpeted by Congress, in: CQWR 48:34 (25. August), S. 2726-2727.

## 6. Human Rights Watch

Human Rights Watch (1999): Federal Republic of Yugoslavia: Overview of Human Rights Developments 1998, <http://www.hrw.org/worldreport99/europe/yugoslavia.html>.

## 7. CCFR (Chicago Council on Foreign Relations)

CCFR (2002): Worldviews 2002: American Public Opinion and Foreign Policy, <http://www.worldviews.org/detailreports/usreport.pdf>.

## 8. The Gallup Organization

The Gallup Organization (ohne Datum): Kosovo in Crisis: U.S. Role and Clinton Approval, <http://www.gallup.com/poll/indicators/indkosovo.asp>.

Mark Gillespie (1999): Support Grows for Kosovo Mission, But Public Still Divided, Gallup Poll Analyses (26. März), <http://www.gallup.com/poll/releases/pr990326.asp>.

Jeffrey M. Jones (2002): Bush Averages Near-Record 86% Job Approval Rating in Fourth Quarter, Gallup Poll Analyses (17. Januar), <http://www.gallup.com/poll/releases/pr020117.asp>.

Frank Newport (1999): Public Support for U.S. Involvement in Yugoslavia Lower Than in Gulf War, Other Foreign Engagements, Gallup Poll Analyses (30. März), <http://www.gallup.com/poll/releases/pr990330.asp>.

Lydia Saad (1999): Americans Hesitant, as Usual, About U.S. Military Action in Balkans, Gallup Poll Analyses (24. März), <http://www.gallup.com/poll/releases/pr990324.asp>.

## 9. PollingReport.com

PollingReport.com (1999): Serbia/Yugoslavia IV, Feb.-March 1999 polls, <http://www.pollingreport.com/serb9903htm>.

### 10.1. PRC (Pew Research Center for the People and the Press)

PRC (2002a): Bush Engages and Persuades Public on Iraq (19. September, Questionnaire), <http://people-press.org/reports/print.php3?PageID=643>.

PRC (2002b): Americans Thinking About Iraq, But Focused on the Economy (10. Oktober, Questionnaire), <http://people-press.org/reports/print.php3?PageID=648>.

PRC (1999a): Support for Clinton, But Not for Social Security Funds in Market (26. Januar, Questionnaire), <http://people-press.org/reports/print.php3?PageID=333>.

PRC (1999b): Public Votes for Continuity and Change in 2000 (25. Februar, Questionnaire), <http://people-press.org/reports/print.php3?PageID=330>.

PRC (1999c): Support for NATO Air Strikes with Plenty of Buts (29. März, Questionnaire), <http://people-press.org/reports/print.php3?PageID=326>.

PRC (1999d): Continued Public Support for Kosovo, But Worries Grow (21. April, Questionnaire), <http://people-press.org/reports/print.php3?PageID=305>.

PRC (1999e): Americans Disengaging from Kosovo (18. Mai, Questionnaire), <http://people-press.org/reports/print.php3?PageID=301>.

PRC (1999f): Muted and Mixed Public Response to Peace in Kosovo (15. Juni, Questionnaire), <http://people-press.org/reports/print.php3?PageID=292>.

PRC (1998a): Democratic Congressional Chances Helped by Clinton Ratings (3. April, Questionnaire), <http://people-press.org/reports/print.php3?PageID=587>.

PRC (1998b): GOP Congressional Lead Not Undercut by Backlash (21. Oktober, Questionnaire), <http://people-press.org/reports/print.php3?PageID=366>.

## 10.2. TMC (Times Mirror Center for the People and the Press)

- TMC (1990a): American Public Riveted to News of Iraq and Saudi Arabia (15. August), <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=19900815>.
- TMC (1990b): Public Interest in Gulf Crisis Unabated (14. September), <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=19900914>.
- TMC (1990c): Bush Approval Rating Plummetts, Times Mirror Survey Finds (8. Oktober), <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=19901008>.
- TMC (1990d): Gas Prices Rival Gulf for Public Attention (10. Oktober), <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=19901010>.
- TMC (1990e): Gulf Still Top Story: Interest in Faltering Economy Surges (15. November), <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=19901115>.
- TMC (1990f): Year End Summary: The Public Looked Abroad for News in 1990 (27. Dezember), <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=19901227>.
- TMC (1990g): Divided Public Focused on Gulf News: Braced for Bloody War (10. Januar), <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=19910110>.

## 11. Sekundärliteratur

- John H. Aldrich/David W. Rohde (2001): The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection, in: Lawrence C. Dodd/Bruce I. Oppenheimer (Hrsg.), *Congress Reconsidered* (7. Aufl.), Washington D.C., S. 269-292.
- John H. Aldrich/David W. Rohde (2000): The Consequences of Party Organization in the House: The Role of the Majority and Minority Parties in Conditional Party Government, in: Jon R. Bond/Richard Fleisher (Hrsg.), *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*, Washington D.C., S. 31-72.
- John H. Aldrich/David W. Rohde (1997/1998): The Transition to Republican Rule in the House: Implications for Theories of Congressional Politics, in: *Political Science Quarterly* 112:4, S. 541-567.
- Andrew M. Appleton/Daniel S. Ward (1995): Measuring Party Organization in the United States: An Assessment and a New Approach, in: *Party Politics* 1:1, S. 113-131.

- William C. Banks/Jeffrey D. Straussman (1999): A New Imperial Presidency? Insights from U.S. Involvement in Bosnia, in: *Political Science Quarterly* 114:2, S. 195-217.
- Matthew A. Baum (2004): Circling the Wagons: Soft News and Isolationism in American Public Opinion, in: *International Studies Quarterly* 48:2, S. 318-338.
- W. Lance Bennett (1997): Cracking the News Code: Some Rules That Journalists Live By, in: Shanto Iyengar/Richard Reeves (Hrsg.), *Do the Media Govern? Politicians, Voters, and Reporters in America*, Thousand Oaks (CA), S. 103-117.
- W. Lance Bennett (1994): The Media and the Foreign Policy Process, in: David A. Deese (Hrsg.), *The New Politics of American Foreign Policy*, New York, S. 168-188.
- W. Lance Bennett (1990): Toward a Theory of Press-State Relations in the United States, in: *Journal of Communication* 40:2, S. 103-125.
- Derk Bienen/Corinna Freund/Volker Rittberger (1999): *Gesellschaftliche Interessen und Außenpolitik. Die Außenpolitiktheorie des utilitaristischen Liberalismus* (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 33), Tübingen.
- Henning Boekle/Volker Rittberger/Wolfgang Wagner (1999): *Normen und Außenpolitik. Konstruktivistische Außenpolitiktheorie* (Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 34), Tübingen.
- Jens Borchert/Gary Copeland (1999): USA. Eine politische Klasse von Entrepreneuren, in: Jens Borchert (Hrsg.), *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen, S. 456-479.
- Richard A. Brody (1994): Crisis, War, and Public Opinion: The Media and Public Support for the President, in: W. Lance Bennett/David L. Paletz (Hrsg.), *Taken by Storm: The Media, Public Opinion and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago (IL)/London, S. 210-227.
- Richard A. Brody (1991): *Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support*, Stanford (CA).
- Sven Chojnacki (2004): Demokratien im Krieg. Das Konfliktverhalten demokratischer Staaten im internationalen System, 1946-2001, in: Christine Schweitzer/Björn Aust/Peter Schlotter (Hrsg.), *Demokratien im Krieg* (AFK-Friedensschriften, Band 31), Baden-Baden, S. 72-106.
- Wesley K. Clark (2001): *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo and the Future of Combat*, New York.

- Timothy Cook (1994): Domesticating a Crisis: Washington Newsbeats and Network News After the Iraqi Invasion of Kuwait, in: W. Lance Bennett/David L. Paletz (Hrsg.), *Taken by Storm: The Media, Public Opinion and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago (IL)/London, S. 105-130.
- Timothy W. Crawford (2001/2002): Pivotal Deterrence and the Kosovo War: Why the Holbrooke Agreement Failed, in: *Political Science Quarterly* 116:4, S. 499-523.
- Ernst-Otto Czempiel (1996a): Kants Theorem. Oder: Warum sind die Demokratien (noch immer) nicht friedlich?, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3:1, S. 79-101.
- Ernst-Otto Czempiel (1996b): Theorie und Strategie. Überlegungen nach Hajo Schmidts Kommentar, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3:1, S. 117-122.
- Ernst-Otto Czempiel/Carl-Christoph Schweitzer (1989): *Weltpolitik der USA nach 1945. Einführung und Dokumente*, Bonn.
- Ivo H. Daalder (1997): Knowing When to Say No: The Development of US Policy for Peacekeeping, in: William J. Durch (Hrsg.), *UN Peacekeeping, American Politics and the Uncivil Wars of the 1990s*, Basingstoke (u.a.), S. 35-67.
- Ivo H. Daalder/Michael E. O'Hanlon (2000): *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, Washington D.C.
- Wolfgang Donsbach (1993): Täter oder Opfer – Die Rolle der Massenmedien in der amerikanischen Politik, in: ders./Otfried Jarren/Hans Mathias Kepplinger/Barbara Pfetsch (Hrsg.), *Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Fallstudien und Analysen*, Gütersloh, S. 221-281.
- William A. Dorman/Steven Livingston (1994): News and Historical Content: The Establishing Phase of the Persian Gulf Policy Debate, in: W. Lance Bennett/David L. Paletz (Hrsg.), *Taken by Storm: The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago (IL)/London, S. 63-81.
- James Fearon/Alexander Wendt (2002): Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View, in: Walter Carlsnaes/Thomas Risse/Beth A. Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relations*, London (u.a.), S. 52-71.
- Martha Finnemore/Kathryn Sikkink (1998): International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52:4, S. 887-917.
- Louis Fisher (2003): Deciding on War Against Iraq: Institutional Failures, in: *Political Science Quarterly* 118:3, S. 389-410.

- Louis Fisher (2002): Clinton's Military Actions: No Rivals in Sight, in: James A. Thurber (Hrsg.), *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations* (2. Aufl.), Lanham (MD) (u.a.), S. 229-253.
- Louis Fisher/David Gray Adler (1998): The War Powers Resolution: Time to Say Goodbye, in: *Political Science Quarterly* 113:1, S. 1-20.
- Douglas C. Foyle (2004): Leading the Public to War? The Influence of American Public Opinion on the Bush Administration's Decision to Go to War in Iraq, in: *International Journal of Public Opinion Research* 16:3, S. 269-294.
- Dieter Fuchs (1998): Kriterien demokratischer Performanz in liberalen Demokratien, in: Michael Th. Greven (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?* 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen, S. 151-179.
- Jürgen Gerhards (1994): Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch, in: Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen* (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34), Opladen/Wiesbaden, S. 77-105.
- Michael J. Glennon (1991): The Gulf War and the Constitution, in: *Foreign Affairs* 70:2, S. 84-101.
- Peter Gourevitch (1978): The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics, in: *International Organization* 32:4, S. 881-912.
- Thomas W. Graham (1994): Public Opinion and U.S. Foreign Policy Decision Making, in: David A. Deese (Hrsg.), *The New Politics of American Foreign Policy*, New York, S. 190-215.
- Joseph M. Grieco (1997): Realist International Theory and the Study of World Politics, in: Michael W. Doyle/G. John Ikenberry (Hrsg.), *New Thinking in International Relations Theory*, Boulder (CO), S. 163-201.
- Andreas Haasenclever (2002): The Democratic Peace Meets International Institutions. Überlegungen zur internationalen Organisation des demokratischen Friedens, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 9:1, S. 75-112.
- John Haskell (2001): *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*, Boulder (CO).
- Ryan C. Hendrickson (2000): *Kosovo and Congress: War Powers in the Post-Impeachment Presidency*, Tagungspapier für die International Studies Association Convention (14.-18. März).

- Ryan C. Hendrickson (1998): War Powers, Bosnia, and the 104th Congress, in: *Political Science Quarterly* 113:2, S. 240-258.
- Jochen Hils (2006): Manipuliertes Volk – missionarische Außenpolitik? Demokratie und (gewaltsamer) Demokratieexport der USA aus der Sicht der liberalen Theorie der Internationalen Beziehungen, in: ders./Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Defekte Demokratie – Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush*, Trier (im Erscheinen).
- Jochen Hils (2004): Zwischen Hyperdemokratie und »Minderheitstyannei«. Die USA zu Beginn des 21. Jahrhunderts (ZENAF Arbeits- und Forschungsbericht 1/2004), Frankfurt am Main.
- Jochen Hils (2003a): Goodbye Leadership. Die Balkanpolitik der USA nach dem 11. September, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier, S. 425-457.
- Jochen Hils (2003b): Repräsentation, Kommunikation, Information. Medien- demokratie und die militärische Interventionspolitik der USA am Beispiel des Kosovo (1998-1999), Frankfurt am Main (unveröffentlichtes Buchmanuskript).
- Jochen Hils (2002): Asymmetrische Kommunikation? – »Newsbeats«, »Sound Bites« und US-Fernsehnachrichten im Vorfeld des Golf- und des Kosovokrieges, in: Ulrich Albrecht/Jörg Becker (Hrsg.), *Medien zwischen Krieg und Frieden*, Baden-Baden, S. 75-95.
- Jochen Hils (2001): Manipulation oder Symbiose? – Medien und politische PR im Kosovokrieg, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Ulrich Ratsch (Hrsg.), *Friedensgutachten 2001*, Münster (u.a.), S. 217-226.
- Jochen Hils/Jürgen Wilzewski (Hrsg.) (2006): *Defekte Demokratie – Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush*, Trier (im Erscheinen).
- Jochen Hils/Jürgen Wilzewski (2004): Zwischen Republik und Imperium. Die Außenpolitik der USA von Clinton zu Bush, in: Hans-Jürgen Puhle/Söhnke Schreyer/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush*, Frankfurt am Main/New York, S. 193-221.
- Jochen Hils/Jürgen Wilzewski (1999): Von der »imperialen« zur »medialen« Präsidentschaft. Medieninformation, gesellschaftliche Partizipation und US-Außenpolitik am Beispiel des Golfkrieges 1991 (ZENAF Arbeits- und Forschungsbericht 2/1999), Frankfurt am Main.
- Ronald H. Hinckley (1992): *People, Polls, and Policymakers: American Public Opinion and National Security*, New York.
- John D. Huber (2003): Sleepwalking Democrats and American Public Support for President Bush's Attack on Iraq, in: *Constellations* 10:3, S. 392-407.

- William E. Hudson (2004): *American Democracy in Peril: Eight Challenges to America's Future* (4. Aufl.), Washington D.C.
- Wolfgang Jäger (1992): *Fernsehen und Demokratie. Scheinplebiszitäre Tendenzen und Repräsentation in den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland*, München.
- Karen M. Kedrowski (1996): *Media Entrepreneurs and the Media Enterprise in the U.S. Congress*, Cresskill (NJ).
- Samuel Kernell (1986): *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington D.C.
- Anthony King (1997): *The Vulnerable American Politician*, in: *British Journal of Political Science* 27:1, S. 1-22.
- Andrew Kohut/Robert C. Toth (1995): *The People, the Press, and the Use of Force*, in: *The Aspen Institute* (Hrsg.), *The United States and the Use of Force in the Post-Cold War Era: A Report by The Aspen Strategy Group*, Queenstown (MD), S. 133-169.
- Gert Krell (2003): *Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen* (HSFK-Report 1/2003), Frankfurt am Main.
- Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.) (2003): *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier.
- John Lehman (1992): *Making War: The 200-Year-Old Battle Between the President and Congress over How America Goes to War*, New York.
- James M. Lindsay (2003): *Apathy, Interest, and the Politics of American Foreign Policy*, in: Bernhard May/Michaela Hönicke Moore (Hrsg.), *The Uncertain Superpower: Domestic Dimensions of U.S. Foreign Policy After the Cold War*, Opladen, S. 41-55.
- James M. Lindsay (2000): *The New Apathy: How an Uninterested Public Is Reshaping Foreign Policy*, in: *Foreign Affairs* 79:5, S. 2-8.
- Juan J. Linz (1994): *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*, in: Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Hrsg.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore (MD)/London, S. 3-87.
- Andrew LoTempio/Neil A. Eldred (2000): *When the Camera Never Blinks: TV Coverage of Military Conflict and the Rally Effect*, Tagungspapier für das Jahrestreffen der American Political Science Association in Washington D.C. (31. August bis 3. September).
- Monika Medick-Krakau/Stefan Robel/Alexander Brand (2004): *Die Außen- und Weltpolitik der USA*, in: Manfred Knapp/Gert Krell (Hrsg.), *Einführung in die Internationale Politik* (4. Aufl.), München/Wien, S. 92-134.

- Richard A. Melanson (1996): *American Foreign Policy Since the Vietnam War: The Search for Consensus from Nixon to Clinton*, Armonk (NY)/London.
- Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Puhle/Aurel Croissant/Claudia Eicher/Peter Thiery (2003): *Defekte Demokratie. Band 1: Theorie*, Opladen.
- Jonathan Mermin (1999): *Debating War and Peace: Media Coverage of U.S. Intervention in the Post-Vietnam Era*, Princeton (NJ).
- Berthold Meyer/Peter Schlotter (2000): *Die Kosovo-Kriege 1998/99. Die internationalen Interventionen und ihre Folgen (HSFK-Report 1/2000)*, Frankfurt am Main.
- Andrew Moravcsik (2003): *Liberal International Relations Theory: A Scientific Assessment*, in: Colin Elman/Miriam Fendius Elman (Hrsg.), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, Cambridge (MA), S. 159-204.
- Andrew Moravcsik (1997): *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, in: *International Organization* 51:4, S. 513-553.
- Andrew Moravcsik (1996): *Federalism and Peace: A Structural Liberal Perspective*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3:1, S. 123-132.
- Andrew Moravcsik (1992): *Liberalism and International Relations Theory (Harvard Center for International Affairs Working Paper 92-6)*, Cambridge (MA).
- Brigitte Lebens Nacos (1990): *The Press, Presidents, and Crises*, New York.
- Norman J. Ornstein/Thomas E. Mann/Michael J. Malbin (1998): *Vital Statistics on Congress 1997-1998*, Washington D.C.
- Benjamin I. Page (1996): *Who Deliberates? Mass Media in Modern Democracy*, Chicago (IL).
- David L. Paletz (2002): *The Media and American Politics: Contents and Consequences (2. Aufl.)*, New York (u.a.).
- Barbara Pfetsch (2001): *»Amerikanisierung« der politischen Kommunikation? Politik und Medien in Deutschland und den USA*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 41-42 (5. Oktober), S. 27-36.
- Barbara Pfetsch (1998): *Government News Management*, in: Doris Graber/Denis McQuail/Pippa Norris (Hrsg.), *The Politics of News: The News of Politics*, Washington D.C., S. 70-93.
- Gerald M. Pomper (1999): *Parliamentary Government in the United States?*, in: John C. Green/Daniel M. Shea (Hrsg.), *The State of the Parties: The Changing Role of Contemporary American Parties (3. Aufl.)*, Lanham (MD) (u.a.), S. 251-270.

- Hans-Jürgen Puhle (2004): Democratic Consolidation and »Defective Democracies«, Frankfurt am Main (unveröffentlichtes Manuskript).
- Thomas Risse-Kappen (1994): Demokratischer Frieden? Unfriedliche Demokratien? Überlegungen zu einem theoretischen Puzzle, in: Gert Krell/Harald Müller (Hrsg.), Frieden und Konflikt in den internationalen Beziehungen. Festschrift für Ernst-Otto Czempiel, Frankfurt am Main/New York, S. 159-189.
- Peter Rudolf (2000): Friedenserhaltung und Friedenserzwingung. Militärinterventionen in der amerikanischen Außenpolitik, in: ders./Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden, S. 297-334.
- Peter Rudolf (1999): Weltmachtspolitik im Wandel. Strukturen, Prozesse und Strategien amerikanischer Außenpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Ebenhausen (unveröffentlichtes Manuskript).
- Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (2000a): Der unilaterale Reflex. Amerikanische Außenpolitik vor neuen Herausforderungen, in: dies. (Hrsg.), Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden, S. 9-18.
- Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hrsg.) (2000b): Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden.
- Arthur M. Schlesinger Jr. (1989): The Imperial Presidency (with a new epilogue by the author), Boston (MA).
- Hajo Schmidt (1996): Kant und die Theorie der Internationalen Beziehungen. Vom Nutzen und den Problemen einer aktualisierenden Kantlektüre – ein Kommentar zu E.-O. Czempiel, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3:1, S. 103-116.
- Ole Jacob Sending (2002): Constitution, Choice and Change: Problems with the »Logic of Appropriateness« and its Use in Constructivist Theory, in: European Journal of International Relations 8:4, S. 443-470.
- Donald E. Shaw/Shannon E. Martin (1993): The Natural, and Inevitable, Phases of War Reporting: Historical Shadows, New Communication in the Persian Gulf, in: Robert E. Denton Jr. (Hrsg.), The Media and the Persian Gulf War, Westport (CT)/London, S. 43-70.
- Jean Edward Smith (1992): George Bush's War, New York.
- Söhnke Schreyer (2006): »The Imperial Presidency Redux«? Zur institutionellen Machtbalance zwischen Terrorbekämpfung und Präventivkrieg, in: Jochen Hils/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Defekte Demokratie – Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush, Trier (im Erscheinen).

- Söhnke Schreyer (2003): Zurück zur »Imperialen Präsidentschaft«? – Parteien, Präsident und Kongress Post-9/11 (ZENAF Arbeits- und Forschungsbericht 3/2003), Frankfurt am Main.
- Ulrich Teusch/Martin Kahl (2001): Ein Theorem mit Verfallsdatum? Der »Demokratische Frieden« im Kontext der Globalisierung, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 8:2, S. 287-320.
- Kenneth Waltz (1959): *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, New York.
- Stephen R. Weissman (1995): *A Culture of Deference: Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy (with an update on Bosnia)*, Washington D.C.
- Marc Weller (1999): The Rambouillet Conference on Kosovo, in: *International Affairs* 75:2, S. 211-251.
- Jürgen Wilzewski (2004): Die Bush-Doktrin, der Irakkrieg und die amerikanische Demokratie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 45, S. 24-32.
- Jürgen Wilzewski (2003): Back to Acquiescence? Präsident und Kongress nach den Terrorangriffen auf Amerika, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier, S. 63-91.
- Jürgen Wilzewski (2000): Demokratie und Außenpolitik. Friktionen zwischen Präsident und Kongress, in: Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden, S. 38-61.
- Jürgen Wilzewski (1999): *Triumph der Legislative. Zum Wandel der amerikanischen Sicherheitspolitik 1981-1991*, Frankfurt am Main/New York.
- Jürgen Wilzewski (1998): Back to Unilateralism: The Clinton Administration and the Republican-Led Congress, in: Matthias Dembinski/Kinka Gerke (Hrsg.), *Cooperation or Conflict? Transatlantic Relations in Transition*, Frankfurt am Main/New York, S. 23-43.
- Mark W. Zacher/Richard A. Matthew (1995): Liberal Theory: Common Threads, Divergent Strands, in: Charles W. Kegley Jr. (Hrsg.), *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, New York, S. 107-150.
- John Zaller (1994): Strategic Politicians, Public Opinion, and the Gulf Crisis, in: W. Lance Bennett/David L. Paletz (Hrsg.), *Taken by Storm: The Media, Public Opinion and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago (IL)/London, S. 250-274.

## Abkürzungsverzeichnis

CR	Congressional Record
CQW(R)	Congressional Quarterly Weekly (Report)
GOP	Grand Old Party
H. Con. Res.	House Concurrent Resolution
H. J. Res.	House Joint Resolution
H. R.	House Resolution (Bill)
H. Res.	House Resolution (Simple Resolution)
KLA	Kosovo Liberation Army
OCHR	The Office of the Clerk of the U.S. House of Representatives
PRC	Pew Research Center for the People and the Press
S. Con. Res.	Senate Concurrent Resolution
S. J. Res.	Senate Joint Resolution
S. Res.	Senate Resolution (Simple Resolution)
TMC	Times Mirror Center for the People and the Press
VN	Vereinte Nationen
WPR	War Powers Resolution

## **Zu den Autoren**

**Jochen Hils**, Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft und assoziiertes Mitglied am Zentrum für Nordamerika-Forschung (ZENAF) an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.

**Jürgen Wilzewski**, Professor für Internationale Beziehungen/Außenpolitik an der Technischen Universität Kaiserslautern.